Algemene Rekenkamer

Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis

Inzet van de Europese noodfondsen tussen 2010 en 2015

2015



Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis

Inzet van de Europese noodfondsen tussen 2010 en 2015

De tekst van het rapport *Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis; Inzet van de Europese noodfondsen tussen 2010 en 2015* is vastgesteld op 3 september 2015.
Het rapport is op 10 september 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

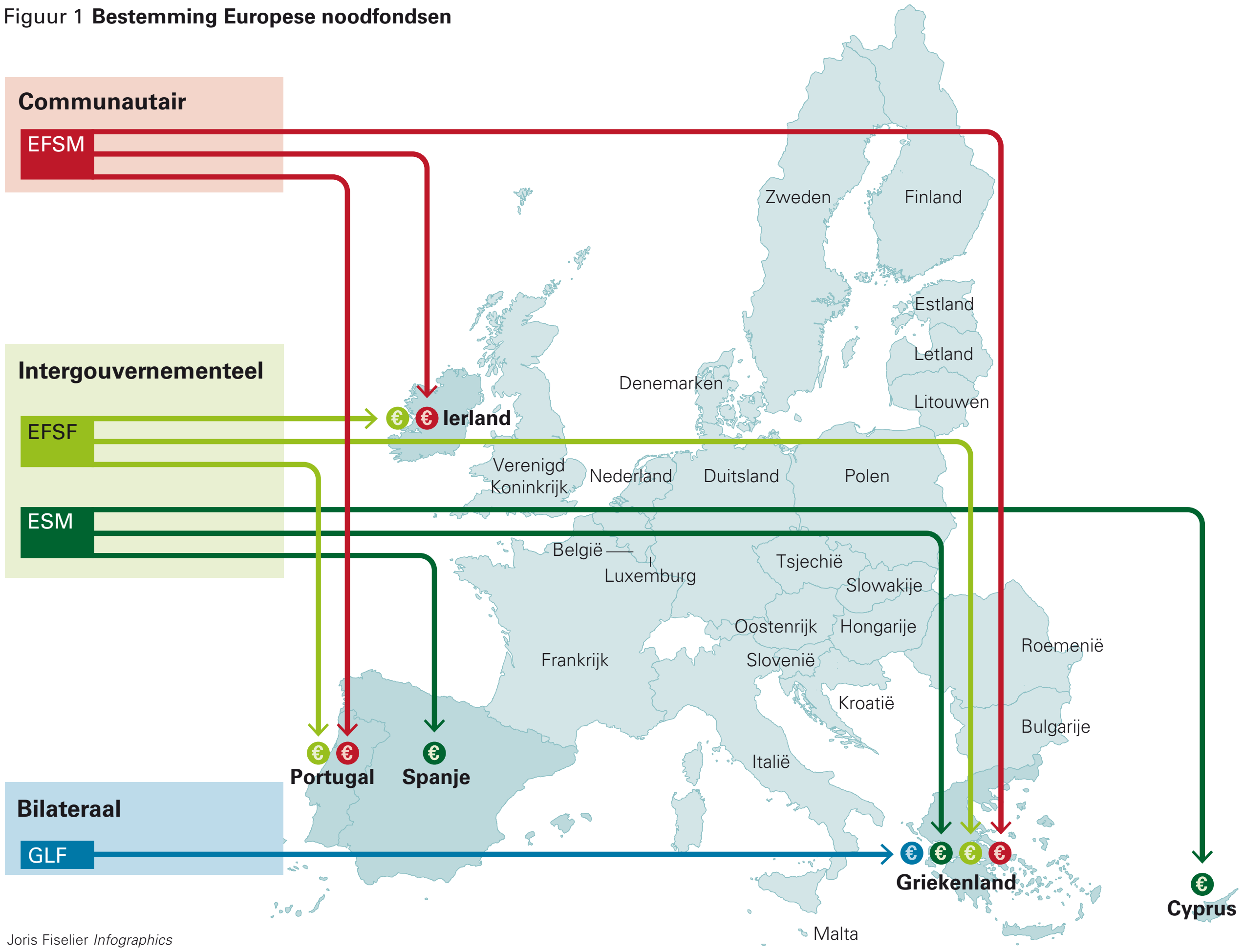
Inhoud

Rapport in het kort

De financiële crisis en economische neergang hebben sinds 2008 een aanzienlijke verslechtering teweeggebracht van de begrotingssituaties in een groot aantal lidstaten van de EU. Op bepaalde momenten hadden sommige van deze lidstaten feitelijk geen toegang meer tot de kapitaalmarkt om hun tekorten te financieren.
In 2010 ontstond met name in Griekenland een onhoudbare situatie die ernstige gevolgen kon hebben voor de financiële stabiliteit in de gehele eurozone. In dat jaar troffen de EU, de Europese Centrale Bank (ECB), de landen van de eurozone en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) maatregelen om snel te kunnen ingrijpen bij landen die in de problemen kwamen. Eén van deze maatregelen betrof het instellen van Europese *noodfondsen*, specifiek voor de eurozone.
De noodfondsen werden ingezet in het kader van steunprogramma's voor Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus. Aan de steunprogramma's en de daaraan verbonden (toezeggingen van) financiële hulp uit de noodfondsen waren belangrijke voorwaarden gekoppeld. Deze eisen betroffen structurele hervormingen en bezuinigingen die moesten worden doorgevoerd door de landen die leningen zouden ontvangen.

Inmiddels hebben Ierland, Portugal en Spanje de Europese steunprogramma's verlaten.

Figuur 1 **Bestemming Europese noodfondsen**



Joris Fiselier *Infographics*

Met de noodfondsen is veel geld gemoeid. Dat geldt voor de ontvangende landen, voor de landen die bijdragen aan de noodfondsen én voor het IMF, dat parallel steun heeft geleverd aan de in nood verkerende landen. De eurozone als geheel staat garant voor leningen ter waarde van vele honderden miljarden euro's.

In dit onderzoek zijn we nagegaan: (1) hoe de Europese noodfondsen en steunprogramma's tot stand zijn gekomen, (2) hoe ze in de praktijk zijn ingezet en (3) hoe het is gesteld met de democratische controle op en verantwoording over deze geldstromen (inclusief de informatievoorziening aan het Nederlandse parlement) en welke mogelijkheden er zijn voor onafhankelijke externe controle.

Onze bevindingen

Uit het onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- Voordat in 2012 door en voor de eurolanden een permanent noodfonds werd ingesteld (het Europees Stabiliteitsmechanisme, ESM) hebben de ministers van Financiën uit de eurolanden, die samen de 'eurogroep'[1] vormen, in 2010 onder hoge tijdsdruk al een verscheidenheid aan tijdelijke Europese noodfondsen opgericht. Haast was geboden omdat de financiële markten in hoog tempo het vertrouwen in bepaalde eurolanden aan het verliezen waren. De oprichting van de noodfondsen vond in de meeste gevallen plaats binnen de eurogroep en buiten de EU-verdragen om. De noodfondsen hadden een gezamenlijke maximale uitleencapaciteit van circa € 850 miljard (stand 31-8-2015). Nederland stond (en staat nog steeds) garant voor circa € 90 miljard. Bijna € 8 miljard heeft ons land al daadwerkelijk bijgedragen.
- Inmiddels is ruim € 440 miljard aan noodsteun verstrekt, in de vorm van leningen. Hoe dit geld in de ontvangende landen wordt besteed, kan maar beperkt worden gevolgd. Als er na afloop van een steunprogramma - tijdens het zogenaamde 'post-programmatoezicht' - twijfels ontstaan over de financiële stabiliteit en terugbetalingscapaciteit van landen die noodsteun hebben ontvangen, kunnen er alleen *aanbevelingen* tot corrigerende acties aan de betreffende landen worden gedaan.
  De uitlenende landen en instanties hebben inmiddels de termijnen voor terugbetaling verlengd. Ook hebben zij de renteopslag op de uitstaande schuld verlaagd. Op Europees niveau is onafhankelijke evaluatie van de steunprogramma's nog niet gewaarborgd. Er zijn ook nog geen onafhankelijke evaluaties uitgevoerd.
- De Tweede Kamer is sinds 2010 goed geïnformeerd over de totstandkoming van de steunoperaties en het Nederlandse aandeel daarin. Een enkele maal had de informatie explicieter voor het voetlicht kunnen worden gebracht. De besluitvorming van de 'trojka' (Europese Commissie, het IMF en de ECB)[2] en de eurogroep vindt plaats buiten de reguliere processen van democratische controle en verantwoording om. Bij twee noodfondsen - de Griekse Leningfaciliteit (GLF) en de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) - waaruit samen € 240 miljard is besteed, is niets geregeld om onafhankelijke externe controle op de geldstromen mogelijk te maken. Bij het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme' (EFSM) en het 'Europees Stabiliteitsmechanisme' (ESM) zijn die mogelijkheden er wel, maar worden ze nog beperkt gebruikt.

1 De eurogroep bestaat uit de ministers van Financiën van de landen die de euro als nationale munteenheid hebben ingevoerd (de eurozone).

2 Deze drie partijen bepalen samen of EU-lidstaten die noodsteun ontvangen voldoen aan de afgesproken bezuinigingen en hervormingen die als voorwaarde zijn gesteld voor het ontvangen van steun.

Aandachtspunten voor de minister

Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen hebben wij voor de minister van Financiën de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- Op Europees niveau zou de Raad Economische en Financiële zaken (Ecofinraad)[3] opdracht moeten geven om de afgesloten steunprogramma's, inclusief het eerste steunprogramma voor Griekenland (2010-2011), onafhankelijk te laten evalueren en lessen te trekken voor de toekomst - net zoals het IMF dit heeft gedaan.
- Wij bevelen aan dat de onafhankelijke externe controle op het noodfonds EFSF wordt ondergebracht bij het ESM-auditcomité. Dit auditcomité zou vervolgens de mogelijkheden die het ESM-verdrag en de daarbij horende reglementen ('by-laws') bieden[4] beter moeten benutten. Ook zou het auditcomité voldoende mensen en middelen moeten krijgen om onderzoek te kunnen doen naar de feitelijke besteding van de verleende steun.

Lessen voor de toekomst

Verder hebben wij een aantal lessen voor de toekomst geformuleerd die de minister van Financiën in Brussel onder de aandacht zou kunnen brengen:

- De landen die geld uit noodfondsen lenen zouden inzichtelijk moeten maken waaraan het geld is besteed, onder meer door een onafhankelijke en openbare rapportage. Dit bevordert transparantie en deze informatie is nodig om te kunnen weten of de inzet van de noodsteun werkt.
- De Europese Commissie zou met het oog op de terugbetaling van de noodsteun het 'post-programmatoezicht' op landen die de steunprogramma's hebben verlaten, kunnen intensiveren. De Commissie zou daarvoor elk jaar de verdiepende analysemogelijkheden moeten inzetten van het 'Europees semester': de in 2011 ingevoerde cyclische monitoring en coördinatie van economie en overheidsfinanciën in de EU-lidstaten.[5] Daaraan gekoppeld zouden specifieke aanbevelingen van de Ecofinraad aan deze landen moeten worden gedaan ten aanzien van hun begrotings- en macro-economische situatie. Deze aanbevelingen zouden indien nodig ook corrigerende elementen kunnen bevatten.
- Bij eventuele nieuwe steunprogramma's zouden meteen bij de start afspraken moeten worden gemaakt over de onafhankelijke evaluatie van de effectiviteit van de maatregelen.
- De mogelijkheden voor democratische controle op en verantwoording over de besluitvorming van de eurogroep en de trojka kunnen worden versterkt. Parlementen - zowel op Europees als nationaal niveau - moeten zicht kunnen hebben op deze besluitvorming en de onderbouwing ervan, en deze indien nodig kunnen controleren.
- Het is van belang dat het toezicht van de Europese Commissie op de kwaliteit van de financiële informatie, die dient als uitgangspositie voor een steunprogramma, wordt versterkt. Dit om gebeurtenissen zoals zich hebben voorgedaan bij het eerste Griekse steunprogramma van 2010-2011 (toen de financiële gegevens die het uitgangspunt vormden voor de steunverlening niet bleken te kloppen), voortaan te voorkomen.

3
De Ecofinraad bestaat uit de ministers c.q. staatssecretarissen van economische zaken en/of financiën van de lidstaten van de EU.

4
Artikel 24, lid 4 van de by-laws bij het ESM-verdrag gaat in op de werkzaamheden van het auditcomité. Hierin staat: "The Board of Auditors (…) shall audit regularity, compliance, performance and risk management of the ESM in accordance with international auditing standards."

5
In het kader van het 'Europees semester' wordt in de eerste helft van elk jaar het begrotingsbeleid van de EU-lidstaten en het eventuele bestaan van buitensporige tekorten in samenhang bekeken. Dit gebeurt door de Europese Commissie, de Ecofinraad en de Europese Raad. Zij kijken daarbij ook naar de macro-economische onevenwichtigheden en eventuele problemen in de financiële sector. Er worden aanbevelingen geformuleerd voor hoe landen die problemen het beste kunnen aanpakken.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën schreef in zijn reactie dat hij bij de Europese Commissie zal aangeven dat het van belang is dat evaluaties van afgeronde leningenprogramma's worden opgesteld, en dat hij onderzoek door het ESM-auditcomité naar rechtmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van noodleningen verwelkomt. Hij is het met ons eens dat het toezicht van de Europese Commissie op de kwaliteit van financiele informatie moet worden versterkt.
De minister vindt dat de aandacht voor de noodsteun door de ECB een onduidelijke plaats in het onderzoek inneemt, en stelt dat de onafhankelijke externe controle op het EFSF niet kan worden ondergebracht bij het ESM-auditcomité. Ook geeft hij aan dat er breder moet worden gekeken dan alleen de exacte besteding van de noodsteun, en stemt hij niet met ons in op het punt van een versterking van het post-programma-toezicht. Ten slotte merkt hij op dat het een politiek besluit was de EFSF en het ESM een intergouvernementeel karakter te geven, waardoor ze niet onder het EU Werkingsverdrag vallen en het Europees Parlement geen rol heeft.

Wij constateren dat sinds 2010 geld van de belastingbetaler wordt ingezet als lening of als garantie voor leningen die vanuit de noodfondsen worden aangegaan. Hierbij hoort volgens ons een transparante besluitvorming door de eurogroep, inclusief een daarbij passende onafhankelijke controle en verantwoording. Wij waarderen dat de minister bij de Europese Commissie zal aangeven dat het van belang is om evaluaties op te stellen van de afgeronde leningenprogramma's. We benadrukken dat het moet gaan om *onafhankelijke* evaluaties, en niet om evaluaties waarin de betrokken instanties zichzelf de maat nemen.
Wij constateren dat er sprake blijft van een verschil van inzicht over de wenselijkheid van onafhankelijke externe controle bij de EFSF. Met een auditcomité dat bestaat uit rechtstreeks betrokkenen, is er de facto geen sprake van *onafhankelijke* externe controle.

1 Inleiding

1.1 Context van dit onderzoek

De eurocrisis van de afgelopen jaren heeft geleid tot de instelling van steunprogramma's en noodfondsen voor landen die in financiële nood verkeerden en tot monetaire steunoperaties door de Europese Centrale Bank (ECB). Hiermee zijn vele miljarden euro's gemoeid. Voor drie eurolanden die de afgelopen jaren noodsteun hebben ontvangen van de Europese Unie (EU) zijn de steunprogramma's inmiddels beëindigd: Ierland, Portugal en Spanje. Dit geldt nog niet voor Griekenland en Cyprus. Voor Griekenland is in augustus 2015 een derde steunprogramma overeengekomen.

Voorgeschiedenis

In 1992 heeft de EU in het Verdrag van Maastricht het streven naar de Economische en Monetaire Unie (EMU) vastgelegd. Per 2002 werd de gezamenlijke munt in gebruik genomen in twaalf EU-lidstaten. In 2015 hadden negentien EU-lidstaten de laatste fase van de EMU bereikt en de euro ingevoerd.
Tegelijkertijd en aanvullend werd er EU-beleid ontwikkeld op economisch en budgettair terrein. Daarbij ontstond een spanningsveld tussen enerzijds de wens van lidstaten om hun autonomie zoveel mogelijk te behouden en anderzijds het belang van gemeenschappelijke regels en de noodzaak van naleving en handhaving hiervan, om een gezond financieel beleid van de lidstaten te garanderen. Dit spanningsveld komt tot uiting in het compromiskarakter van de afspraken die indertijd zijn gemaakt: enerzijds zijn er bindende afspraken zoals het Stabiliteits- en Groeipact uit 1997,[6] anderzijds is er 'soft law' zoals de Europa 2020-strategie uit 2010.[7]

De financiële en economische crisis die zich vanaf najaar 2008 voltrok heeft onvolkomenheden in het ontwerp van de eurozone aan het licht gebracht. Sommige landen bleken zich niet aan de gemeenschappelijke regels te houden. En van strikte handhaving van die regels door de EU is in de loop der jaren amper sprake geweest (Algemene Rekenkamer, 2014a).

Maatregelen

De EU - en daarbinnen de eurozone - heeft sinds 2010 op de crisis gereageerd met een groot aantal wetgevings- en beleidsinitiatieven. Sinds 2011 zijn nieuwe gemeenschappelijke regels op economisch en budgettair terrein tot stand gekomen om de EMU verder te verstevigen, inclusief een jaarlijks coördinatiemechanisme, het zogenoemde Europees semester.[8] Met ingang van 4 november 2014 heeft bovendien de ECB officieel haar toezichthoudende taken in het kader van de Europese bankenunie op zich genomen.

Voordat de crisis uitbrak beschikte de EU al sinds 1988 over een programma om landen met betalingsbalansproblemen financieel te helpen.[9] Voor de landen die in 2008 en de jaren daarna in de problemen kwamen - zoals Griekenland - was deze reeds bestaande ondersteuning echter onvoldoende. Daarom werden er samen met het IMF steunprogramma's ontwikkeld en vervolgens noodfondsen opgericht. Eind 2014 waren uit deze fondsen - inclusief de steun vanuit het IMF - honderden miljarden uitgeleend aan Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus. De ECB heeft met monetaire programma's ook een bijdrage geleverd aan het beschermen van de reële economieën van de landen van de eurozone tegen de gevolgen van de financiële crisis.[10]

6
In het Stabiliteits- en Groeipact is afgesproken dat het begrotingstekort van de EU-lidstaten niet boven de 3% van hun bruto binnenlands product (bbp) mag uitkomen en dat de staatsschuld van de EU-lidstaten niet meer dan 60% van hun bbp bedraagt.

7
De Europa 2020-strategie is de langetermijnstrategie van de EU, die als doelstelling heeft de Europese economie te ontwikkelen tot een zeer concurrerende, sociale en groene markteconomie.

8
In het kader van het 'Europees semester' wordt in de eerste helft van elk jaar het begrotingsbeleid van de EU-lidstaten en het eventuele bestaan van buitensporige tekorten in samenhang bekeken. Dit gebeurt door de Europese Commissie, de Ecofinraad en de Europese Raad. Zij kijken daarbij ook naar de macro-economische onevenwichtigheden en eventuele problemen in de financiële sector. Er worden aanbevelingen geformuleerd voor hoe landen die problemen het beste kunnen aanpakken.

9
Het zogenaamde 'Balance of Payment'-programma werd ingezet om door middel van leningen aan EU-lidstaten negatieve effecten van de betalingsbalans in de ene EU-lidstaat op andere EU-lidstaten te voorkomen.

10
Dit doet de ECB door onder meer (staats)obligaties op te kopen. Zie Algemene Rekenkamer (2013).

Tot de maatregelen die sinds 2010 zijn getroffen behoren dus (a) steunprogramma's en (b) noodfondsen:

- Een *steunprogramma* is een pakket afspraken dat de Europese Commissie overeenkomt met een lidstaat die om steun heeft gevraagd.[11] De Europese Commissie is voor het maken van deze afspraken geautoriseerd door de eurolanden of de Ecofinraad (afhankelijk van het in te zetten noodfonds), nadat zij de ECB en (in de meeste gevallen) het IMF heeft geconsulteerd. De eurolanden respectievelijk de Ecofinraad besluiten formeel over de start en voortzetting van een steunprogramma.[12] Het pakket afspraken bevat enerzijds de toezegging van financiële steun uit één of meer noodfondsen en anderzijds eisen (zoals het doorvoeren van hervormingen en bezuinigingen) waaraan de lidstaat moet voldoen om deze steun te ontvangen. De toetsing daaraan vindt plaats door de 'trojka' (Europese Commissie, het IMF en de ECB).
- Een *noodfonds* is een instrument om, binnen het kader van een steunprogramma, leningen te verstrekken aan een lidstaat. Het doel van de noodfondsen was eerst (vanaf mei 2010) het verlenen van financiële steun aan lidstaten die geen toegang meer kregen (of dreigden te krijgen) tot de financiële markten. Later (vanaf medio 2012) werd dit doel verbreed en viel ook de herkapitalisatie van banken eronder.

Ons onderzoek: vier noodfondsen

Dit rapport heeft betrekking op de Europese noodfondsen die binnen steunprogramma's zijn ingezet om lidstaten uit de eurozone in financiële nood bij te staan. Het gaat om de volgende fondsen:

- de Griekse Leningfaciliteit (GLF);
- het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM);
- de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF);
- het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM).

1.2 Dit onderzoek

De vier Europese noodfondsen die in dit onderzoek centraal staan vertegenwoordigen een groot financieel belang - zowel voor Nederland als voor de eurozone als geheel. Het gaat daarbij om publieke middelen, waardoor er potentiële financiële risico's voor de Europese en de Nederlandse belastingbetaler aan de orde zijn.
Om die reden is het belangrijk dat democratische controle en verantwoording goed zijn geregeld. Er behoort transparantie te zijn over de totstandkoming van en besluitvorming over Europese steunprogramma's en noodfondsen over de besteding van de gelden, en wat de resultaten zijn van de inzet van dat geld.

Door de urgentie van de situatie in 2010 en 2011 zijn beslissingen over Europese steunprogramma's en noodfondsen genomen onder grote tijdsdruk. Als gevolg daarvan hebben controle, verantwoording en transparantie op dat moment nog onvoldoende aandacht gekregen. Dit gegeven, in combinatie met de potentiële financiële risico's voor Nederland en de eurozone, vormt de aanleiding voor dit onderzoek.
Wij willen met ons onderzoek bijdragen aan meer transparantie over de totstandkoming van en besluitvorming over de steunprogramma's en noodfondsen, over de bestedingen uit de noodfondsen en wat daarmee wordt bereikt, en dat hierover beter verantwoording wordt afgelegd.

11
In het kader van het Europees semester wordt ook wel gesproken van een 'macro-economisch aanpassingsprogramma'. Landen die noodsteun ontvangen zijn voor de duur van het programma uitgezonderd van de overige Europese economische en budgettaire toezichtprocessen.

12
De internetbijlage bij dit rapport bevat stroomschema's van de besluitvormingsmechanismen per noodfonds. Zie hiervoor www.rekenkamer.nl/eu-governance.

Wij gaan in dit onderzoek uit van algemene normen voor goed openbaar bestuur, die wij hebben vertaald in de volgende uitgangspunten:

- Er dient sprake te zijn van zorgvuldige en reconstrueerbare besluitvorming en (openbare) informatievoorziening aan het parlement.
- Gezien de financiële risico's en de omvang van de uitgaven moeten er voldoende mogelijkheden zijn: (a) voor democratische controle op de besluitvorming over steunprogramma's en noodfondsen, (b) voor verantwoording over deze besluitvorming en (c) voor onafhankelijke externe controle op de besteding van verleende steun.
- Er dient transparantie te zijn over de uitvoering en resultaten van de inzet van noodfondsen en de daarmee bereikte effecten.

In dit rapport richten we ons op de totstandkoming en het functioneren van noodfondsen voor eurolanden zoals deze zijn ingezet binnen Europese steunprogramma's voor Griekenland, Ierland en Spanje.[13] De financiële steun vanuit het IMF zal ook aan de orde komen,[14] evenals de rol die de ECB heeft gespeeld.

Wij willen op basis van het doel van dit onderzoek antwoord krijgen op de volgende vragen:

1. Hoe zijn de steunprogramma's en noodfondsen opgezet en wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de noodfondsen?
2. Hoe is de noodsteun in de praktijk ingezet?
   a. Hoeveel geld is er vanuit de noodfondsen uitgeleend?
   b. Waar is het uitgeleende geld uit de noodfondsen voor gebruikt?
   c. Wanneer wordt het uitgeleende geld uit de noodfondsen terugbetaald?
   d. Is de inzet van de noodsteun effectief?
3. Welke mogelijkheden zijn er voor democratische controle op de steunprogramma's en noodfondsen en voor verantwoording over deze besluitvorming? In hoeverre is er voorzien in onafhankelijke externe controle op de bestedingen uit de noodfondsen en de resultaten ervan? Worden die mogelijkheden gebruikt?

Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van deels niet-openbare en deels openbare informatie van het Ministerie van Financiën over onder andere de Nederlandse inzet bij de totstandkoming van de steunprogramma's voor Griekenland, Ierland en Spanje.[15] Daarnaast hebben we informatie uit openbare bronnen gebruikt van onder andere de Europese Commissie, de ECB, het IMF en de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM).[16] Door niet-openbare informatie te combineren met openbare informatie, en daarin ordening aan te brengen, dragen we bij aan meer transparantie over de Europese noodfondsen.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd rond de drie zojuist geformuleerde onderzoeksvragen. We geven eerst een overzicht van de belangrijkste steunprogramma's en noodfondsen (hoofdstuk 2). Vervolgens gaan we in op aspecten van de besteding, terugbetaling en effectiviteit van de noodfondsen (hoofdstuk 3). Daarna bespreken we enkele issues die een rol spelen bij de democratische controle en verantwoording rond de besluitvorming over steunprogramma's en noodfondsen, alsmede de mogelijkheden voor externe onafhankelijke controle op bestedingen uit de noodfondsen. Ook de informatievoorziening aan het Nederlandse parlement komt hierbij aan bod (hoofdstuk 4).

13
We hebben gekozen voor drie landen om het onderzoek in te perken. We hebben specifiek voor deze drie gekozen omdat daarmee de vier noodfondsen worden behandeld. Bij dit onderzoek betrekken we de steunprogramma's waarbinnen de noodfondsen zijn ingezet. Of de rapporten van de trojka juist zijn, en of de steunontvangende landen aan alle eisen van de trojka hebben voldaan valt buiten de scope van dit onderzoek.

14
Er heeft ook steunverlening plaatsgevonden vanuit de EU-begroting en bilaterale landensteun aan bijvoorbeeld Ierland. Vanwege het relatief beperkte karakter daarvan zullen wij deze vormen van noodsteun hier niet behandelen. Zie voor meer informatie www.rekenkamer.nl/eu-governance.

15
Bijlage 2 bevat factsheets met relevante informatie over Griekenland, Ierland en Spanje in het kader van de Europese noodfondsen, zoals een tijdlijn, bedragen en aflossingsritme.

16
Ons webdossier EU-governance bevat factsheets over de noodfondsen die we behandelen. Zie http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/E/EU_governance_bij_bestrijding_economische_en_financiële_crisis/Financiële_stabiliteitsinstrumenten/Overzichten_financiële_instrumenten.

We sluiten af met een resumé en enkele lessen voor de toekomst (hoofdstuk 5).

Ten slotte: dit onderzoek richt zich op de periode tussen 2010 en het voorjaar van 2015. Het gaat niet over de recente ontwikkelingen tussen Griekenland en de geldschieters sinds juni 2015. Daarover worden ook geen kwalitatieve uitspraken gedaan.
De cijfers die in het rapport zijn opgenomen over Griekenland behoefden kort voor het ter perse gaan van dit rapport nog enige aanpassing. Eind augustus 2015 is het factsheet over Griekenland (dat achter in dit rapport is opgenomen) geactualiseerd op basis van informatie uit openbare bronnen. Ook het aangepaste factsheet is aan de minister van Financiën aangeboden voor een bestuurlijke reactie.

2 Overzicht belangrijkste steunprogramma's en noodfondsen

2.1 Samenvatting belangrijkste bevindingen

Voordat in 2012 door en voor de eurolanden een permanent noodfonds werd ingesteld (het Europees Stabiliteitsmechanisme, ESM) hebben de ministers van Financiën uit de eurolanden, die samen de 'eurogroep'[17] vormen, in 2010 onder hoge tijdsdruk al een verscheidenheid aan tijdelijke Europese noodfondsen opgericht. Haast was geboden omdat de financiële markten in hoog tempo het vertrouwen in bepaalde eurolanden aan het verliezen waren. De oprichting van de noodfondsen vond in de meeste gevallen plaats binnen de eurogroep en buiten de EU-verdragen om. De noodfondsen hadden een gezamenlijke maximale uitleencapaciteit van circa € 850 miljard (stand 31-8-2015). Nederland stond (en staat nog steeds) garant voor circa € 90 miljard. Bijna € 8 miljard heeft ons land al daadwerkelijk bijgedragen.

Ook toen de Europese noodfondsen nog niet waren opgericht werden sommige EU-lidstaten al financieel ondersteund. Dit gebeurde vanuit de EU-begroting of met leningen in het kader van het betalingsbalansprogramma ('balance of payment programme'). De noodfondsen voor eurozonelanden vormden een aanvulling op deze bestaande vormen van ondersteuning. Ze werden vanaf 2010 onder hoge tijdsdruk ingesteld. Haast was geboden vanwege het snel teruglopende vertrouwen van de financiële markten in eurolanden zoals Griekenland, Italië en Ierland.
De vormgeving van de steunprogramma's voor Griekenland en Ierland vertoont sporen van deze tijdsdruk. Doordat een verdragsrechtelijke grondslag voor een permanent noodfonds nog ontbrak, werden diverse tijdelijke noodfondsen naast elkaar in het leven geroepen. De inrichting van de noodfondsen werd bovendien bemoeilijkt doordat de belangen van eurolanden en niet-eurolanden uiteenliepen. Mede als gevolg daarvan kwamen de noodfondsen in de meeste gevallen tot stand binnen de eurogroep en buiten de EU-verdragen om (§ 2.2).

De tijdelijke noodfondsen hebben verschillende juridische grondslagen, met verschillende bestuurlijke arrangementen, verschillende reikwijdtes en verschillende financiele mogelijkheden. In 2012 werd het permanente noodfonds ESM voor eurolanden opgericht. Vanaf medio 2013 konden geen nieuwe verplichtingen meer worden aangegaan door de tijdelijke noodfondsen.
Het financieel belang van de noodfondsen is groot: op 31 augustus 2015 behelsde de gezamenlijke maximale uitleencapaciteit circa € 850 miljard. Nederland staat voor circa € 90 miljard daarvan garant en heeft bijna € 8 miljard daadwerkelijk verstrekt (§ 2.3).

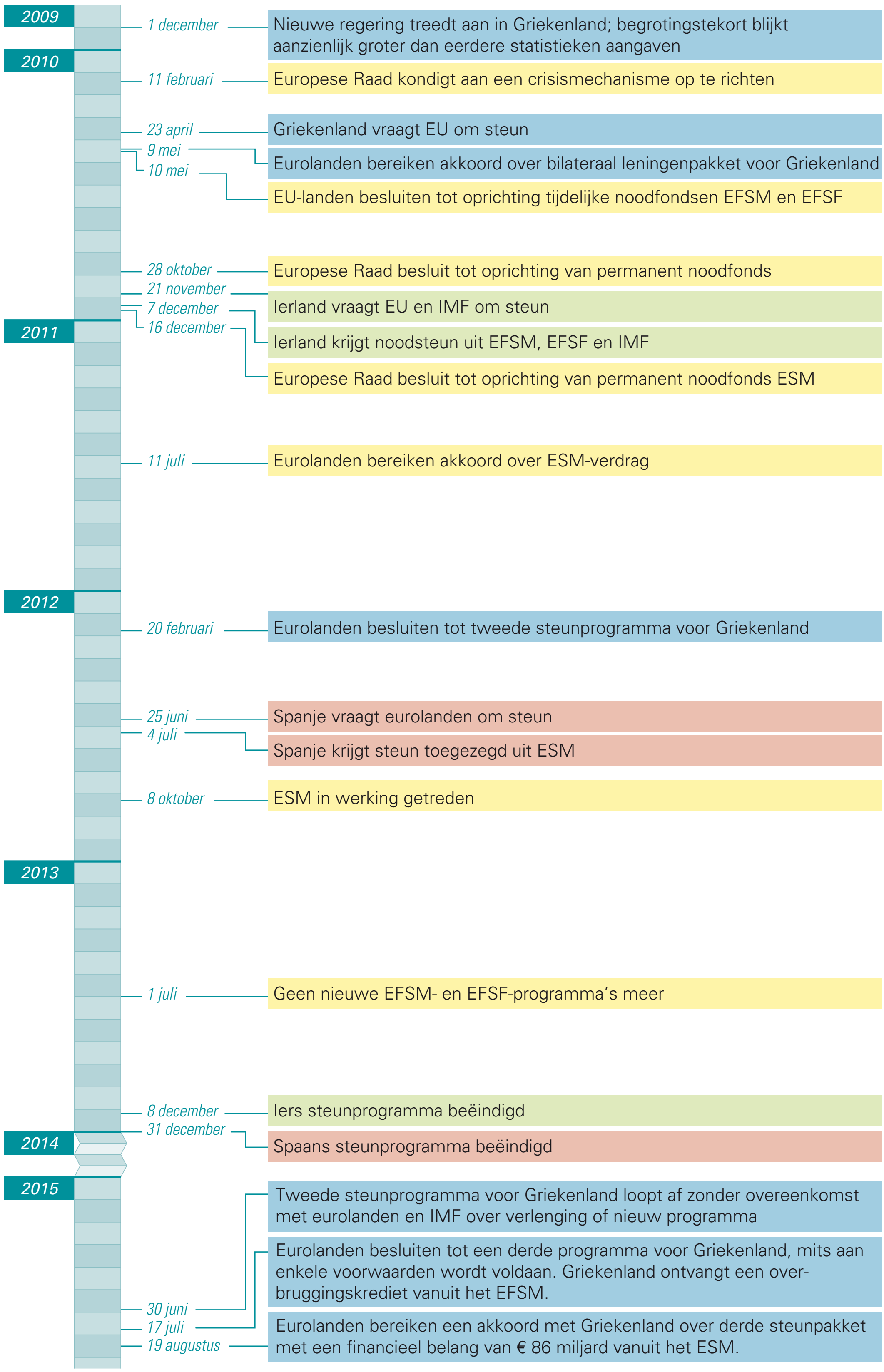
2.2 Totstandkoming Europese noodfondsen

Voordat de Europese noodfondsen werden opgericht, werden EU-lidstaten al op verscheidene manieren financieel ondersteund vanuit de EU. Daarvoor werd de EU-begroting ingezet. Ook kregen sommige landen (Hongarije, Letland en Roemenië) leningen in het kader van het betalingsbalansprogramma ('balance of payment programme').[18] Daarnaast zorgde de ECB er met monetaire operaties regelmatig voor dat landen 'lucht' op de kapitaalmarkten kregen, mede met het oog op de houdbaarheid van hun tekort- en schuldpositie.

17
De eurogroep bestaat uit de ministers van Financiën van de landen die de euro als nationale munteenheid hebben ingevoerd: de eurozone.

18
Dit programma was bedoeld om door middel van leningen aan EU-lidstaten negatieve effecten van de betalingsbalans in de ene EU-lidstaat op andere EU-lidstaten te voorkomen. De faciliteit werd in 2002 ingesteld voor lidstaten die de euro nog niet hadden ingevoerd.

Figuur 2 **Tijdlijn noodfondsen 2009-2015**



De Griekse Leningfaciliteit

In april 2009 besloot de Ecofinraad[19] dat Griekenland een *buitensporig tekort* had (Raad van Ministers, 2009). De overheidsschuld bedroeg naar toenmalig inzicht 115,1% van het bruto binnenlands product (bbp) en het overheidstekort was opgelopen tot 13,6% van het bbp. In februari 2010 maande de voltallige Europese Raad[20] Griekenland om snel maatregelen te nemen en het buitensporig tekort uiterlijk in 2012 te corrigeren (Europese Raad, 2010a). Tegelijkertijd gaven de eurolanden aan bereid te zijn tot "doortastende en gecoördineerde actie" om de stabiliteit van het eurogebied te waarborgen. De ECB en het IMF zouden hierbij worden betrokken.

In april 2010 vroeg Griekenland *bilaterale leningen* aan bij de andere eurolanden, omdat Griekenland alleen nog tegen hoge kosten (een rente van ongeveer 10%) financiering op de kapitaalmarkt kon aantrekken. De ministers van de eurolanden besloten in mei 2010 unaniem steun in gang te zetten. Deze steun - de Griekse Leningfaciliteit (GLF) - was een samenbundeling van bilaterale leningen van eurolanden die namens de eurolanden door de Europese Commissie werd gecoördineerd, en werd gecombineerd met steun van het IMF.
Aan het steunprogramma waren strenge beleidsvoorwaarden verbonden, onder meer gericht op de versterking van het begrotingstoezicht en maatregelen om het Griekse overheidstekort terug te dringen.[21]

Verspreiding crisis en totstandkoming EFSF en EFSM

De GLF bleek in 2011 onvoldoende om de financiële problemen in Griekenland - met mogelijke effecten op de eurozone als geheel - op te lossen. Het ontbrak in de eurozone aan een structureel mechanisme voor crisismanagement. De EU-lidstaten wilden een 'European Monetary Fund' oprichten, maar dit stuitte op verdragsrechtelijke problemen. Het Verdrag betreffende de Werking van de EU (hierna: VWEU) voorzag toen nog niet in een bepaling op grond waarvan permanente noodsteun kon worden verleend. Verder drong Duitsland voor zijn deelname aan de noodsteun aan op de inrichting van een mechanisme buiten Unieverband.[22]
In mei 2010 besloot de Ecofinraad tot een "omvattend pakket maatregelen van € 500 miljard voor het behoud van de financiële stabiliteit in de EU in het licht van de zeer kwetsbare situatie op de financiële markten met een zeer groot risico voor besmetting" (Raad van Ministers, 2010).[23] Er werden twee tijdelijke noodfondsen opgericht:

- een fonds op *communautaire basis* (dat wil zeggen: gedragen door alle EU-lidstaten) met een beperkte financiële omvang, het *Europees Financieel Stabilisatiemechanisme* (EFSM);
- een groter fonds voor en door eurolanden op *intergouvernementele basis, de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit* (EFSF).

Het communautaire EFSM zou de EU in staat moeten stellen op gecoördineerde, snelle en doeltreffende wijze te reageren op acute moeilijkheden in een specifieke lidstaat, in geval van (dreigende) buitengewone financiële situaties die lidstaten niet zouden kunnen beheersen (Europese Raad, 2010d).[24] De Europese Commissie kon op die manier, met de EU-begroting als garantie, tot een maximum van € 60 miljard uitlenen.

19 De Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofinraad) bestaat uit de ministers c.q. staatssecretarissen van economische zaken en/of financiën van de lidstaten van de EU.

20 De Europese Raad bestaat uit de regeringsleiders van de 28 lidstaten van de EU en een vaste raadsvoorzitter.

21 Versterking van het begrotingstoezicht is een eis op basis van artikel 136 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU). Het treffen van maatregelen om het buitensporig tekort te verhelpen is een eis op grond van artikel 126, lid 9 VWEU. De steun aan Griekenland werd verder afhankelijk gesteld van de naleving van het Raadsbesluit over begrotingstoezicht en terugdringing van het overheidstekort en van de naleving van de condities uit het Memorandum of Understanding (MoU) tussen de Europese Commissie en Griekenland (Europese Raad, 2010b).

22 Volgens Duitsland zou een intergouvernementele constructie een ambitieuzer en efficiënter beheer mogelijk maken.

23 Het IMF zegde een bedrag van € 250 miljard toe, zodat de faciliteit over € 750 miljard beschikt.

24 Artikel 122, lid 2 VWEU, voorziet in de mogelijkheid om lidstaten onder bepaalde voorwaarden financiële bijstand te verlenen, en is als zodanig niet een echt crisismechanisme. Het EFSM is geïnspireerd op het financieel steunmechanisme van het betalingsbalansprogramma.

De EFSF van de eurolanden was als ‘special purpose vehicle’ bedoeld voor aanvullende bijstandverlening voor een bedrag van maximaal € 440 miljard, met een looptijd van drie jaar. Dit fonds bestaat uit garantstellingen voor leningen.[25] De eurogroep heeft de EFSF als naamloze vennootschap onder Luxemburgs recht opgericht in juni 2010 (Europese Raad, 2010c).[26]

Totstandkoming ESM

Ondertussen maakte de EU spoed met het creëren van het permanente kader voor crisisbeheersing binnen het VWEU dat op 9 mei 2010 al was aangekondigd.[27] Dit werd later het *Europees stabiliteitsmechanisme* (ESM). In oktober 2010 was het besluit tot oprichting reeds genomen, en in februari 2012 werd het intergouvernementele verdrag tot instelling ervan ondertekend. Op 8 oktober 2012 is het fonds in werking getreden.

2.3 Karakteristieken van de Europese noodsteun

Steunprogramma’s en noodfondsen

De Europese noodfondsen zijn ingezet in eurolanden in het kader van *steunprogramma’s*. Zoals eerder aangegeven is een *steunprogramma* een pakket van afspraken met een lidstaat, op basis van besluitvorming door de eurolanden of Ecofinraad. Dit laatste is afhankelijk van welk noodfonds het betreft. Het pakket bevat enerzijds de toezegging van financiële steun uit één of meer noodfondsen en anderzijds eisen waaraan de lidstaat moet voldoen om deze steun te (blijven) ontvangen. De toetsing daarop vindt plaats door de ‘trojka’ (Europese Commissie, IMF en ECB). Een *noodfonds* is een instrument om leningen aan een lidstaat te verstrekken, binnen het kader van een steunprogramma.
Via de noodfondsen werden voornamelijk leningen verstrekt ten gunste van de schatkist van ontvangende landen. Dergelijke *begrotingssteun* is een vorm van hulp die niet is gebonden aan projecten, maar waar wel beleidsvoorwaarden aan zijn verbonden. Het idee erachter is dat het aansluit bij de prioriteiten van het ontvangende land.[28]

Tabel 1 laat zien welke steunprogramma’s er voor EU-lidstaten zijn opgezet, en uit welke noodfondsen het geld kwam.

Tabel 1 **Steunprogramma’s en ingezette noodfondsen en IMF-steun per lidstaat (per 31-8-2015)**

Land / programma	Looptijd	Ingezet noodfonds	Parallelle IMF-steun
Griekenland 1	2010-2012	GLF	Ja
Griekenland 2	2012-2015	EFSF	Ja
Griekenland brugfinanciering	2015	EFSM	Nee
Griekenland 3	2015-2018	ESM	Nog niet bekend
Ierland	2010-2014	EFSF, EFSM	Ja
Portugal	2011-2014	EFSF, EFSM	Ja
Spanje	2012-2014	ESM	Nee
Cyprus	2013-2016	ESM	Ja

Grafisch ziet de steunverlening vanuit de Europese noodfondsen aan de ontvangende landen er als volgt uit.

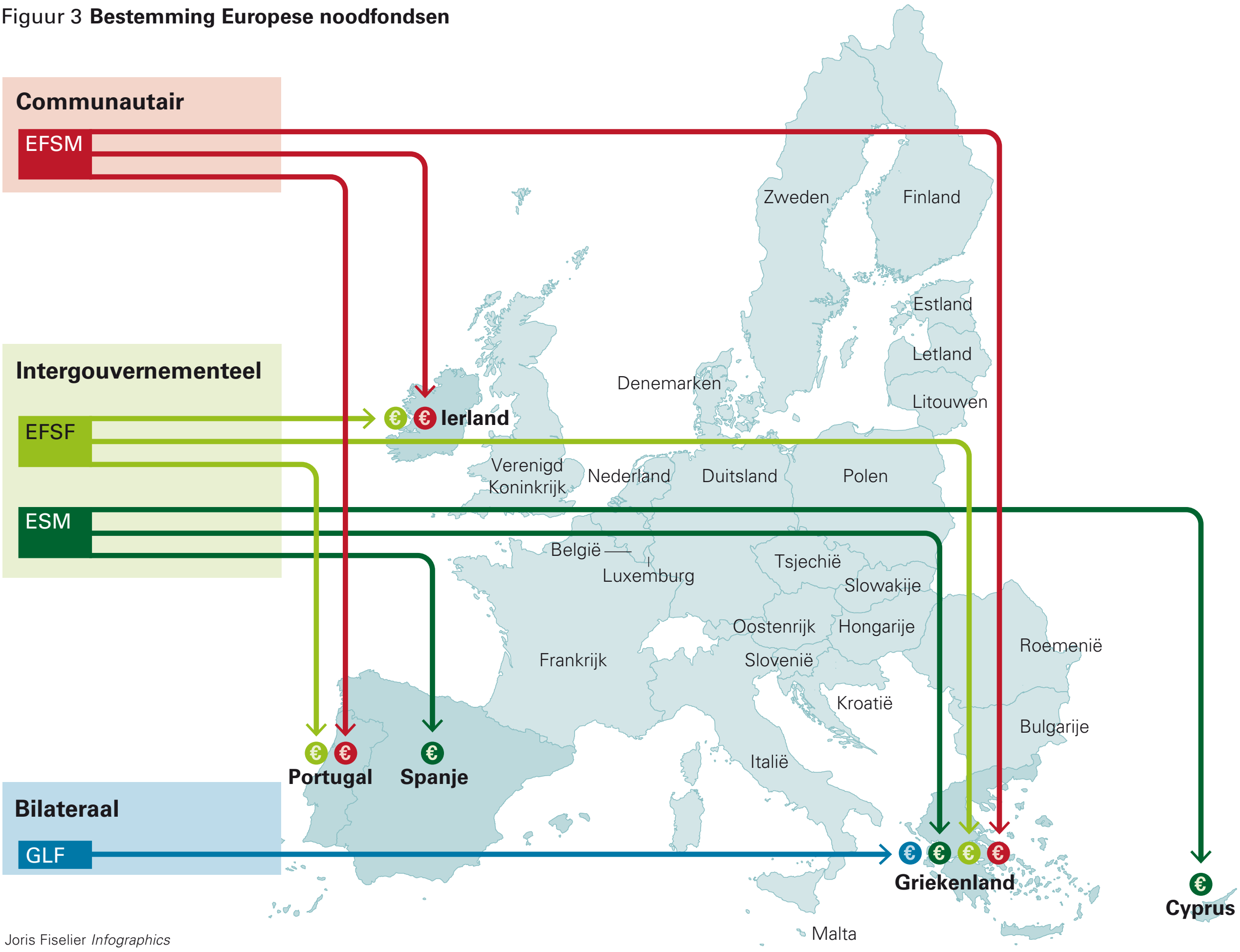
25
De deelnemende lidstaten stelden zich op proportionele basis garant volgens hun aandeel in het bij de ECB gestorte kapitaal.

26
Er bestaat op Europees niveau geen procedure die vergelijkbaar is met de zogenoemde artikel 96 CW-procedure in Nederland. Ingevolge artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001 dient met de Algemene Rekenkamer overleg te worden gevoerd als er een rechtspersoon wordt opgericht die taken en bevoegdheden van dit college raken.

27
Daartoe werd een derde lid aan artikel 136 VWEU toegevoegd: “De lidstaten die de euro als munt hebben kunnen een stabiliteitsmechanisme instellen dat geactiveerd wordt indien dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. De verlening van financiële steun, indien vereist, uit hoofde van het mechanisme zal aan stringente voorwaarden gebonden zijn.”

28
Zie voor een nadere definitie en achtergronden, met name zoals toegepast in ontwikkelingshulp: BuZa, 2012.

Figuur 3 **Bestemming Europese noodfondsen**



Joris Fiselier *Infographics*

Kenmerken Europese noodfondsen

De Europese noodfondsen zijn ingezet binnen zeven steunprogramma's. Deze programma's waren gericht op vijf eurolanden. Tabel 2 vat de belangrijkste kenmerken van de Europese noodfondsen samen.

Tabel 2 **Kenmerken Europese noodfondsen (per 31-8-2015)**

	GLF	EFSM	EFSF	ESM
Landen waarvoor het noodfonds is ingezet	Griekenland 1	Ierland Portugal Griekenland (bruglening)	Griekenland 2 Ierland Portugal	Spanje Cyprus Griekenland 3
Jaar instelling / gebruik	2010 / 2010-2012	2010 / 2011-2015	2010 / 2011-2015	2012 / 2012-2018
Steunvorm	Bilateraal	Communautair	Intergouvernementeel	Intergouvernementeel
Aard fonds	Tijdelijk	Tijdelijk	Tijdelijk	Permanent
Financieel belang	In eerste instantie € 80 miljard, later verlaagd naar € 52,9 miljard	€ 60 miljard, op basis van garantie EU-begroting	€ 780 miljard, op basis van garantie eurolanden	€ 80,5 miljard gestort kapitaal en € 624 miljard opvraagbaar kapitaal eurolanden
Maximale uitleen-capaciteit noodfonds	In eerste instantie € 80 miljard, later verlaagd naar € 52,9 miljard	€ 60 miljard	€ 440 miljard, na juli 2013 bijgesteld naar € 240 miljard	€ 500 miljard
Toegezegd / uitgegeven	€ 52,9 miljard / € 52,9 miljard	€ 55,2 miljard /€ 54,0 miljard	€ 187,3 miljard/ € 185,5 miljard	€ 196 miljard / € 70 miljard
Juridische basis noodfonds	• VWEU, artikel 126 en 136 • Intercreditor Agreement tussen de eurolanden die bilaterale leningen ver-strekken • Loan Facility Agreement	• VWEU, artikel 122(2) • Raadsverordening Nr. 407/2010 van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme	• VWEU, overeenkomstig artikel 122(2) • EFSF Framework Agreement • Statuten van de naar Luxemburgs recht opgerichte EFSF	• VWEU, artikel 136 (3) • ESM-verdrag
Mogelijke begunstigden noodfonds	Griekenland	EU-landen	eurolanden	eurolanden
Crediteuren	eurolanden	EU	EFSF (eurolanden zijn aandeelhouder en geven garantie)	ESM (eurolanden storten kapitaal en opvraagbaar kapitaal)
Besluitvorming start noodsteun en uitkering vervolgtranches	Eurogroep (op basis van unanimiteit)	Ecofinraad (op basis van gekwalificeerde meerderheid)	Eurogroep (op basis van unanimiteit), Board of Directors EFSF, Eurogroep werkgroep	Board of Governors ESM (op basis van onderlinge overeenstemming), Board of Directors ESM
Betrokkenheid Europees parlement en Europese Rekenkamer	Nee	Ja	Nee	Nee
Voorziening voor onafhankelijke externe controle	Nee	Europese Rekenkamer	Nee	ESM Board of Auditors
Uitvoering reviewmissies tijdens looptijd programma	Europese Commissie, ECB, IMF (trojka)	Europese Commissie, ECB, IMF (trojka)	Europese Commissie, ECB, IMF (trojka)	Europese Commissie, ECB, IMF (trojka), Europese Bankenautoriteit
Juridische basis post-programma toezicht	VO. 472/2013, artikel 14	VO. 472/2013, artikel 14	VO. 472/2013, artikel 14	ESM-verdrag artikel 13 en VO. 472/2013, artikel 14

Uit bovenstaand overzicht komt het volgende beeld naar voren:

- In 2010 is in eerste instantie een verscheidenheid aan noodfondsen ontstaan. De drie eerste noodfondsen hadden:
  - een tijdelijke status;
  - verschillende steunvormen en juridische grondslagen;[29]
  - verschillende mogelijke begunstigden;

29
Zie de internetbijlage bij dit rapport voor een toelichting op de verschillende juridische grondslagen van de noodfondsen. Zie hiervoor www.rekenkamer.nl/eu-governance.

- verschillende kredietgevers (EU-landen, eurolanden, intergouvernementele organisatie);
- uiteenlopende maximale uitleencapaciteiten, op basis van verschillende financiering (directe leningen, ingelegd kapitaal, garanties).

• Met de totstandkoming van het permanente noodfonds ESM in 2012 is meer duidelijkheid ontstaan: het fonds is permanent, heeft een duidelijke juridische grondslag, wordt alleen door en voor eurolanden ingezet en heeft een auditcomité voor onafhankelijke externe controle.
• Er is sprake van verschillende betrokkenen en besluitvormingsmechanismen bij de totstandkoming van de noodfondsen. De belangrijkste besluitvormers zijn de eurolanden.[30]

Financieel belang

Tabel 2 laat ook zien dat het financieel belang voor de landen die bijdragen aan de noodfondsen groot is. Nederland staat als lid van de eurozone voor vele miljarden garant voor de noodfondsen die door de eurolanden zijn opgericht, en heeft eveneens miljarden aan leningen uitstaan. Tabel 3 laat de uitsplitsing van het financieel belang van de noodfondsen zien voor de eurozone én voor Nederland.

Tabel 3 **Uitsplitsing financieel belang noodfondsen eurozone en Nederland (stand 31-8-2015, in miljarden euro's)**

Noodfonds	Grondslag	Financieringsvorm	Totaal financieel belang	Maximale uit leenapaciteit	Financieel belang Nederland*
EFSM	Communautair (EU-28)	Garantie EU-begroting	€ 60	€ 60	€ 2,8 (4,7%)
EFSF	Intergouvernementeel (eurozone)	Garantie eurolanden	€ 780**	Eerst € 440, later € 240***	€ 49,6 (6,1%)
ESM	Intergouvernementeel (eurozone)	Gestort kapitaal eurolanden	€ 80,5	€ 500	€ 4,6 (5,7%)
		Opvraagbaar kapitaal eurolanden	€ 624		€ 35,4 (5,7%)
GLF	Bilateraal	Directe leningen eurolanden	€ 52,9	€ 52,9	€ 3,2 (6,0%)

* Percentages zijn afkomstig uit Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, rijksbegroting 2015.
** In de officiële bronnen wordt € 780 miljard als totale garantie genoemd, die door de programma's voor Griekenland, Ierland en Portugal *effectief* € 726 miljard bedraagt. Deze garantie dient ervoor om zonder ingelegd geld van de eurolanden, maar met een AAA-rating van de ratingbureaus, een maximale uitleencapaciteit van € 440 miljard tot stand te brengen.
*** De maximale uitleencapaciteit van de EFSF was eerst € 440 miljard. Omdat de EFSF sinds juli 2013 geen nieuwe leningen meer kan aangaan, werd dit later begrensd op € 240 miljard.
Bronnen: Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, Rijksbegroting 2015. Websites EFSF, ESM, DG Ecfin Europese Commissie

De maximale uitleencapaciteit van de vier noodfondsen bij elkaar opgeteld bedroeg circa € 850 miljard. Om het Nederlandse financieel belang compleet weer te geven dient bij de in tabel 3 vermelde bedragen nog te worden opgeteld:

• € 2,4 miljard garantie voor 4,7% van het betalingsbalansprogramma;
• € 1,8 miljard voor 2,2% (Nederlands aandeel) van de door het IMF binnen de EU ingezette noodsteun.

30
Zie de internetbijlage voor schema's van verschillende besluitvormingsmechanismen.

Het totaal van de Nederlandse garantstelling in het kader van de noodfondsen (inclusief de steun van het IMF) bedraagt circa € 90 miljard. Daarnaast heeft Nederland bijna € 8 miljard bijgedragen door middel van directe leningen aan Griekenland en gestort kapitaal voor het ESM.

Niet hierbij opgeteld, maar wel van belang nog ten slotte, is het Nederlandse aandeel in de monetaire steunoperaties van de ECB. Met een aandeel van 5,7% bedroeg dat eind 2014 in totaal € 45,5 miljard.[31]

31
De ECB wordt hierbij betrokken omdat de steun vanuit de noodfondsen niet los gezien kan worden van de monetaire operaties van de ECB. Het hier genoemde bedrag geldt voor het eurosysteem als geheel, en niet alleen voor landen die leningen uit noodfondsen kregen. Zie voor nadere uitleg het onderdeel ECB in § 3.2.

3 Aspecten van besteding, terugbetaling en effectiviteit

3.1 Samenvatting belangrijkste bevindingen

Inmiddels is ruim € 440 miljard aan noodsteun verstrekt, in de vorm van leningen. Hoe dit geld in de ontvangende landen wordt besteed, kan maar beperkt worden gevolgd. Als er na afloop van een steunprogramma - tijdens het zogenaamde 'post-programmatoezicht' - twijfels ontstaan over de financiële stabiliteit en terugbetalingscapaciteit van landen die noodsteun hebben ontvangen, kunnen er alleen aanbevelingen tot corrigerende acties aan de betreffende landen worden gedaan. De uitlenende landen en instanties hebben inmiddels de termijnen voor terugbetaling verlengd. Ook hebben zij de renteopslag op de uitstaande schuld verlaagd. Op Europees niveau is onafhankelijke evaluatie van de steunprogramma's nog niet gewaarborgd. Er zijn ook nog geen onafhankelijke evaluaties uitgevoerd.

Van 2010 tot en met medio 2015 is ruim € 440 miljard uitgeleend als noodsteun aan eurolanden. De leningen zijn verstrekt vanuit de Europese noodfondsen en door het IMF. Griekenland ontving met bijna € 260 miljard de meeste steun. Doordat de ECB vanaf 2009 besloot tot het opkopen van (staats)obligaties, hebben sommige landen minder of geen noodsteun hoeven vragen (§ 3.2).

Het is niet exact bekend waaraan het geld uit de noodfondsen door de door ons onderzochte landen Griekenland en Ierland is besteed. De rapportages van de trojka (Europese Commissie, IMF en ECB) en andere openbare bronnen geven hier geen finaal zicht op. Duidelijk is alleen dat een deel van het geld naar de bankensector in beide landen is gegaan. Dat meer gedetailleerde informatie ontbreekt komt doordat in de steunprogramma's niet is vastgelegd dat de bestedingen uit de noodfondsen tot de eindbestemming volgbaar zouden moeten zijn. Verder was er overwegend sprake van begrotingssteun en voorzag de begrotingssystematiek in de betrokken landen niet in het traceerbaar maken en houden van de geldstromen (§ 3.3).

De financiële steun die is verleend aan de in dit onderzoek betrokken landen Griekenland, Ierland en Spanje moet tussen 2020 en 2059 worden terugbetaald aan de EU en de eurolanden. Aan het IMF wordt op dit moment al afgelost. Sinds de aanvang van de steunverlening uit de noodfondsen is in de meeste gevallen de terugbetalingstermijn verlengd. Ook is de renteopslag die de ontvangende landen over de leningen moeten betalen naderhand verlaagd (§ 3.4).

Bij het opstellen van de Europese steunprogramma's zijn geen afspraken gemaakt over hoe na afloop van de programma's toezicht zou worden gehouden op tijdige en volledige terugbetaling van de financiële steun. In de loop der jaren is wel 'post-programmatoezicht' ingesteld om de financiële stabiliteit van de betrokken lidstaten te volgen. Dat toezicht omvat echter geen aanvullende beleidsvoorwaarden aan het financieel beleid van de landen. Wel kunnen er *aanbevelingen* tot corrigerende maatregelen worden gedaan. De lidstaten die noodsteun hebben ontvangen kunnen bij niet-naleving van verplichtingen voor de rechter worden gedaagd. De precieze mogelijkheden daartoe verschillen per fonds (§ 3.5).

Op Europees niveau is een onafhankelijke evaluatiefunctie rond de steunprogramma's niet gewaarborgd. Er zijn zodoende nog geen onafhankelijke evaluaties van de

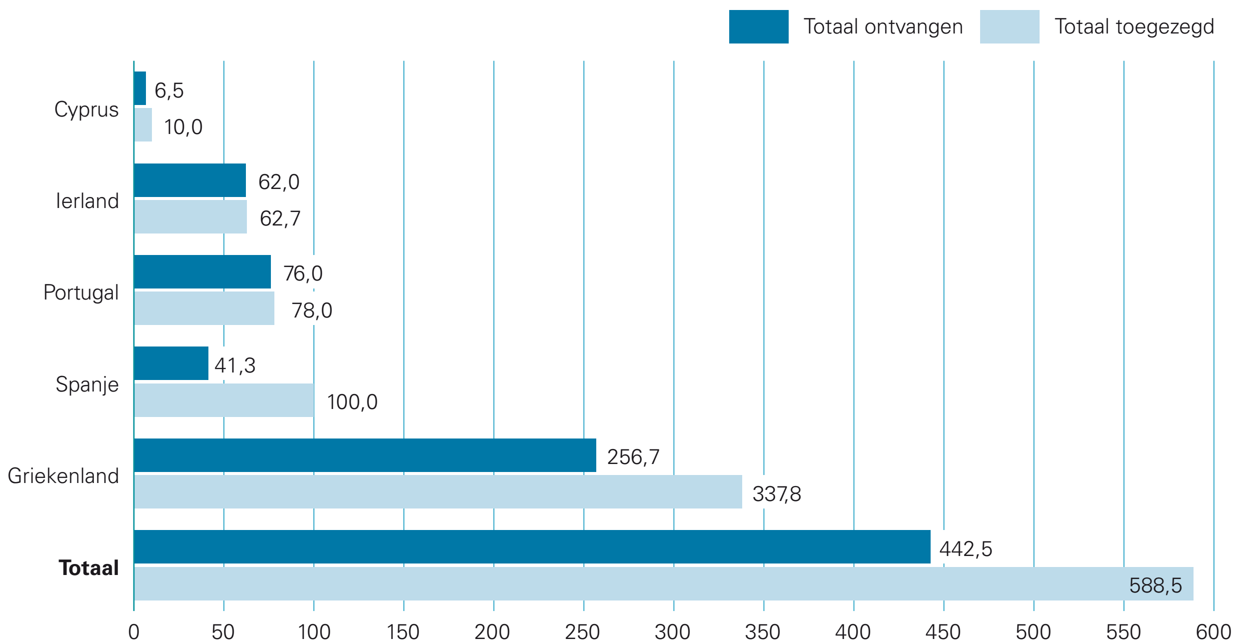
Europese steunprogramma's verricht. Het IMF heeft naar de eigen steunprogramma's al wél evaluaties uitgevoerd. Gerichte evaluatie van de effecten van de inzet van de Europese noodfondsen wordt bemoeilijkt doordat deze effecten niet goed zijn te scheiden van de effecten die de kredietondersteunende activiteiten van de ECB hebben gehad (§ 3.6).

3.2 Toezeggingen en betalingen aan eurolanden

Inzet Europese noodfondsen

Vanuit de tijdelijke noodfondsen GLF, EFSM, EFSF en het permanente noodfonds ESM is financiële steun gegeven aan Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus. Het betrof leningen in het kader van de afgesproken steunprogramma's. Bij de aanvang van de steunverlening is afgesproken hoeveel steun er per land maximaal zou worden toegekend. Sindsdien worden er met enige regelmaat deelbedragen ('tranches') uitgekeerd, steeds nadat de trojka heeft gekeken of de landen hebben voldaan aan de afgesproken beleidsvoorwaarden die van tevoren zijn gesteld.
Figuur 4 laat zien hoeveel noodsteun er in totaal (dus ook vanuit het IMF) aan de programmalanden die financiële steun nodig hadden is toegezegd en uitgekeerd tot 31 augustus 2015.

Figuur 4 **Totaal toegezegde en uitgekeerde financiële steun aan EU-landen**
Stand per 31 augustus 2015, in miljarden euro's



Bron: Algemene Rekenkamer, webdossier EU-governance (www.rekenkamer.nl/eu-governance)

Te zien is dat vanuit de Europese noodfondsen en het IMF *in totaal* bijna € 600 miljard is toegezegd aan Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus. Daarvan is per 31 augustus 2015 ruim € 440 miljard in de vorm van leningen uitgekeerd. Daarvan is 58% naar Griekenland gegaan.

Tabel 4 laat meer in detail zien welk euroland hoeveel financiële steun heeft ontvangen van welk Europees noodfonds respectievelijk van het IMF.

Tabel 4 **Uitgeleende noodsteun (stand 31-8-2015, in € miljard)**

Ontvanger	EFSF	EFSM	ESM	GLF	IMF	Eindtotaal
Cyprus			5,8		0,7	6,5
Griekenland	141,8	7,2	23,0	52,9	31,8	256,7
Ierland	17,7	22,5			21,8	62,0
Portugal	26,0	24,3			25,7	76,0
Spanje			41,3			41,3
Totaal	**185,5**	**54,0**	**70,1**	**52,9**	**80,0**	**442,5**

Bron: Webdossier EU-governance, Algemene Rekenkamer

We zien dat de EFSF met 42% van het totale bedrag de grootste bron is van financiële noodsteun aan deze landen. Daarna volgen het IMF, het ESM, het EFSM en de GLF. Ook laten de gegevens zien dat 85% van alle Europese steun buiten EU-verband wordt verleend. Het gaat om steun vanuit het door de eurogroep ingestelde EFSF en ESM en om de bilaterale steun uit de GLF.
Aanvullend op de uitkeringen uit de Europese noodfondsen heeft het IMF € 80 miljard uitgeleend. Alleen in het Spaanse programma was geen steun van het IMF voorzien.

Opkopen van staatsobligaties door ECB

De ECB heeft vanaf midden 2009 gedekte (staats)obligaties[32] opgekocht bij banken van eurolanden die in financiële nood verkeerden.[33] Door dat te doen gaf de ECB deze landen de financiële 'lucht' op de kapitaalmarkten die zij nodig hadden met het oog op de houdbaarheid van hun tekort- en schuldpositie. Dit heeft erin geresulteerd dat deze landen minder of geen financiële steun uit de noodfondsen hoefden te vragen (zie Buiter & Rahbari, 2010; Szczerbowicz, 2012; Jacobs, 2012). De inzet van noodfondsen kan derhalve niet los worden gezien van de opkoopoperaties door de ECB.
In maart 2015 heeft de ECB het opkoopprogramma uitgebreid met de aankoop van obligaties van overheden en Europese agentschappen en instellingen.[34] Het voornemen is om in totaal voor € 1.140 miljard aan obligaties op te kopen.

De ECB heeft daarnaast nog andere ondersteunende instrumenten ingezet, zoals herfinancieringsoperaties voor de langere termijn.
Het is niet precies bekend hoeveel geld door de ECB is ingezet voor welk land en met welk instrument. Op basis van openbare bronnen kan het volgende worden gesteld: de programma's voor het opkopen van gedekte obligaties zijn ingezet in Griekenland, Ierland en Portugal. Verder heeft de ECB onder het tijdelijke programma voor effectenmarkten staatsobligaties van Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje op de secundaire markt opgekocht.[35] Van de langer lopende herfinancieringsoperaties is bekend dat ze zijn ingezet in Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Spanje.

Het maximale verlies dat de ECB door de inzet van de bijzondere instrumenten kan lijden als de (banken van de) ondersteunde landen failliet gaan, bedroeg op het hoogtepunt van de crisis in 2012 bijna € 1.600 miljard (Financiën, 2012c). In het najaar van 2014 was dit volgens Financiën nog circa € 925 miljard (Financiën, 2014b). Dat het risico waaraan de ECB blootstaat is verminderd komt onder andere door de aflossingen die door diverse landen zijn gedaan, door het aflopen van het opkoopprogramma en door de herwaardering van opgekochte obligaties.

Eventuele verliezen die de ECB op de monetaire operaties lijdt, worden binnen het eurostelsel gedeeld naar rato van de ECB-kapitaalsleutel. Het Nederlandse aandeel hierin is 5,7%. Het aandeel van de Nederlandse overheid in de monetaire steunopera-

32
Gedekte obligaties - ook wel 'covered bonds' - zijn obligaties waar een onderpand tegenover staat.

33
De buitengewone omstandigheden brachten de ECB er in mei 2010 toe om een extra maatregel op te zetten, het tijdelijke programma voor de effectenmarkten (ook wel Securities Markets Programme (SMP)), om de doorwerking van het monetaire beleid in de economie in het algemeen te verbeteren.

34
In een speech op 22 januari 2015 zei Mario Draghi, president van de ECB: "In maart 2015 zal het Eurosysteem beginnen met de aankoop, op de secundaire markt, van in euro luidende kredietwaardige ('investment-grade') effecten die zijn uitgegeven door overheden, agentschappen en Europese instellingen in het eurogebied. De aankopen (…) zullen geschieden op basis van de aandelen van de nationale centrale banken van het Eurosysteem in de kapitaalverdeelsleutel van de ECB."

35
Op 21 februari 2013 publiceerde de ECB eenmalig het financiële belang hiervan: Portugal € 22,8 miljard; Ierland € 14,2 miljard; Italië € 102,8 miljard; Griekenland € 33,9 miljard; Spanje € 44,3 miljard (ECB, 2013).

ties via het eurosysteem in het kader van de Europese schuldencrisis - en dus het risico dat Nederland loopt - bedroeg eind 2014 € 45,5 miljard.[36]

De ECB heeft ook op een andere manier invloed op de financiële markten. Zo had de *aankondiging* van het obligatie-opkoopprogramma in augustus 2012 (OMT) een belangrijk effect op de rendementen van overheidsobligaties van de eurolidstaten. Het toonde aan dat de ECB vastbesloten was al het mogelijke te doen om de eenheid van de euro te behouden.

Verder is van belang dat nationale centrale banken binnen het Europese Stelsel van Centrale Banken en de Europese Centrale Bank (ESCB) in het kader van de 'emergency liquidity assistance' (ELA) fondsen beschikbaar kunnen stellen aan financiële instellingen met liquiditeitsproblemen. ELA-ondersteuning is tijdelijk van aard en er moet adequaat onderpand zijn. Gegevens over de ELA, zoals de inzet en financiële omvang ervan, rente, looptijd en het ingezette onderpand zijn niet publiek beschikbaar.[37] Als ELA-transacties € 500 miljoen overschrijden, dienen de betrokken nationale centrale banken de ECB zo vroeg mogelijk voor de verstrekking ervan op de hoogte te stellen. De ECB kan verdere verhoging van ELA verbieden.

Ten slotte dient in dit verband het Target2-systeem te worden vermeld. Dit is een interbancair betalingssysteem voor de verwerking van grensoverschrijdende betalingen binnen de EU. De Target2-saldi zijn vorderingen en schulden van centrale banken in het eurogebied ten opzichte van de ECB.
Indien een lidstaat met een negatief Target2-saldo zou besluiten uit het Eurosysteem te treden dan houdt de centrale bank van dat land een schuld ten opzichte van de ECB. Als deze centrale bank haar Target2-verplichtingen niet kan nakomen moeten afspraken worden gemaakt met het betreffende land hoe om te gaan met deze schuldenkwestie (eventueel in de Club van Parijs). In het uiterste geval kan het Eurosysteem hierdoor een verlies lijden, dat vervolgens binnen het ESCB zal worden gedeeld naar rato van de ECB-kapitaalverdeelsleutel.

3.3 Inzicht in besteding van noodsteun in eurolanden

De steunprogramma's die met de verscheidene eurolanden zijn afgesloten bevatten bepalingen en voorwaarden waaraan deze landen moeten voldoen om opeenvolgende 'tranches' uitgekeerd te krijgen. Er zijn geen bepalingen opgenomen over op welke wijze inzichtelijk gemaakt moet worden waaraan het uitgekeerde geld is *besteed* en welke mogelijkheden er zijn om dit onafhankelijk te *verifiëren*. Dat is vanuit het oogpunt van transparantie en inzicht in risico's relevant. Wij hebben op basis van rapportages van de trojka en andere openbare bronnen onderzocht of te volgen is welk deel van het ingezette geld uit de noodfondsen (en van het IMF) aan welk doel is besteed. We zijn dit nagegaan voor Griekenland, Ierland en Spanje. Tabel 5 geeft een overzicht.

36
Bron: DNB (2015), tabel 5.3 p.128. Wij merken op dat de minister van Financiën op 22-9-2014 een overzicht van de (monetaire) operaties van de ECB binnen het eurosysteem in het kader van de Europese schuldencrisis naar de stand van 18-9-2015 naar de Kamer stuurde (Financiën 2014b). Daaruit bleek dat het risico voor Nederland € 52,9 miljard bedroeg. Dit bedrag was opgenomen in ons conceptrapport, en is in de publicatie vervangen door gegevens van DNB. Eind december 2014 becijferde DNB dit risico namelijk op € 45,5 miljard. Ons valt op dat de informatie van de minister van Financiën het gehele eurosysteem betrof, terwijl de informatie van DNB betrekking heeft op Italië, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Portugal, Nederland en "overig". Het is onduidelijk welke de overige landen zijn.

37
In zijn inleidende verklaring tijdens de hoorzitting voor de Commissie Economische en monetaire zaken van het Europees Parlement op 15 juni deelt de president van de ECB mee dat "…the governing council agreed to a € 2.3 billion increase to the ELA ceiling for Greece, taking it to € 83 billion." Medio juli 2015 stond de teller volgens de media op circa € 91 miljard.

Tabel 5 **Besteding geld uit noodfondsen en IMF in Griekenland, Ierland en Spanje (in miljarden euro's)**

Land	Europese noodfondsen bestemd voor	Financierings-behoefte (€ miljard)	Feitelijk besteed bedrag (€ miljard)	Volgbaar tot eindbestemming
Griekenland 1e programma 2010-2011*	Financieringstekort	circa 109	Circa 32	Nee
	Kasbuffer en buffer voor herkapitalisatie banken		Circa 17	Nee
	Afbetaling schulden		Circa 69	Nee
Griekenland 2e programma 2012-2014	Financieringstekort	18,9	Niet bekend	Nee
	Behoefte kasgeld	13,0	Niet bekend	Nee
	Afbetaling schulden	50,8	Niet bekend	Nee
	Kosten PSI** exclusief herkapitalisatie banken	45,8	Niet bekend	Nee
	Herkapitalisatie banken	48,2	18,0	Ja
Ierland 2011-2013	Financieringstekort	46,1	Niet bekend	Nee
	Afbetaling schulden	35,3	Niet bekend	Nee
	Herstructurering en herkapitalisatie banken	18,1	18,1	Ja
Spanje	Herkapitalisatie banken	41,3	41,3	Ja

* De cijfers voor 'feitelijk besteed bedrag' zijn door ons gereconstrueerd op basis van een diagram in een rapport van de Europese Commissie (2011, p. 43), en dienen te worden beschouwd als een ruwe schatting. Exacte cijfers zijn niet beschikbaar.

** PSI: Private Sector Involvement.

Bronnen: informatie van de Europese Commissie (over Griekenland en Ierland)[38] en informatie van het ESM (over Spanje).

Tabel 5 laat zien dat de publieke rapportages van de trojka niet inzichtelijk maken waarvoor de noodsteun in de praktijk is ingezet. Op hoofdlijnen is in de meeste gevallen wel bekend voor welke categorieën van bestedingen het geld *moet worden* ingezet - bijvoorbeeld 'dichten van het financieringstekort' of 'afbetaling van schulden'. Maar of dat daadwerkelijk is gebeurd en of dat ook met de daarvoor bedoelde geldstroom is gebeurd, wordt naderhand niet duidelijk.
Alleen in het specifieke geval van de herkapitalisatie van banken in Griekenland, Ierland en Spanje zijn de geldstromen tot en met de eindbestemming - dat wil zeggen, de betrokken banken - te volgen.

Weet iemand waar die miljarden zijn?

NRC.next publiceerde op 20 februari 2015 het stuk 'Weet iemand waar die miljarden zijn?' Op de website van de Griekse denktank Macropolis (www.macropolis.gr) staat een analyse van de Griekse econoom Yiannis Mouzakis. Hij becijferde op basis van informatie van de Europese Commissie, het IMF, het Griekse ministerie van Financiën en ELSTAT (het Grieks statistisch bureau) dat de steun uit het eerste en tweede Griekse programma als volgt is besteed: € 81 miljard voor het financieren van overheidsschuld, ongeveer € 48 miljard voor Griekse banken, € 41 miljard voor rente over schulden, zo'n € 35 miljard voor de herstructurering van de Griekse schuld aan de financiële sector, en voor uitgaven in de publieke sector € 27 miljard.

In bijlage 2 hebben wij factsheets opgenomen over Griekenland, Ierland en Spanje. Daarop is per land afzonderlijk aangegeven welke bestedingen in welke mate zijn te volgen.
Tabel 5 laat ook zien dat voor het eerste Griekse leningenprogramma alleen op hoofdlijnen en tot op zekere hoogte bekend is waarvoor de GLF-leningen zijn ingezet. Maar

38
Occasional Papers DG Ecfin, nrs. 61, 68, 72, 77, 87 (over het eerste Griekse programma); nrs. 94, 123, 148, 192 (over het tweede Griekse programma); 76, 78, 84, 167 (over het Ierse programma).

dan nog kan dit geld niet worden gevolgd tot de eindbestemming. Dat heeft te maken met (a) het feit dat het geld uit de noodfondsen GLF, EFSM en EFSF aan de ontvangende landen is overgedragen als algemene begrotingssteun[39] en (b) de begrotingssystematiek die in de betreffende landen wordt gehanteerd. Het geld dat is binnengekomen vanuit de noodfondsen is daardoor ingezet in het algemene begrotingsbeleid van de betreffende landen.

Ten slotte merken we op dat de financiële gegevens in de rapporten van de trojka niet door een onafhankelijke externe partij zijn gecontroleerd. Instanties als de Europese Rekenkamer of onafhankelijke accountants hebben geen specifieke taak en mandaat om hierover een oordeel te geven. Er is zodoende geen zekerheid over de juistheid van de gegevens, die onder meer de basis vormen voor ex ante analyses van de schuldhoudbaarheid van de landen die noodsteun ontvangen.

3.4 Rente en aflossing noodsteun

De noodsteun die eurolanden sinds 2010 hebben ontvangen bestaat uit leningen. De landen moeten de ontvangen steun terugbetalen aan de fondsen of, in het geval van de GLF, aan de uitlenende lidstaat. De rentevoorwaarden en aflossingstermijnen van de verleende noodsteun kunnen tussentijds worden aangepast om de begroting van de programmalanden minder te belasten en/of om de aflossingen meer te spreiden in de tijd. Voor een aanpassing van de leenvoorwaarden is een besluit van de Raad van Gouverneurs van het ESM, de Raad van de EU (EFSM) of de eurogroep (bij EFSF en GLF) nodig. Dit is een politiek besluit waaraan in diverse lidstaten ook nationale parlementaire procedures zijn verbonden.[40]
Tabel 6 geeft een overzicht van de afspraken over de aflossing van de noodsteun, en de aanpassingen waartoe sindsdien is besloten.

39
Dit betekent dat via noodfondsen leningen zijn verstrekt ten gunste van de schatkist van ontvangende landen. Het is een vorm van hulp die binnen de algemene randvoorwaarden van het steunprogramma niet aan projecten is gebonden. Het ontvangende land bepaalt zelf waarvoor het geld wordt ingezet.

40
Met de Tweede Kamer is afgesproken dat de Kamer altijd zo snel mogelijk wordt geïnformeerd over een wijziging in het programma en de Nederlandse positie.

Tabel 6 **Aflossingsvoorwaarden per noodfonds**

Fonds	Oorspronkelijke leenvoorwaarden	Huidige voorwaarden	Eerste terug-betaling voorzien* (in € miljard)	Laatste terug-betaling voorzien (in € miljard)
GLF	Variabele rente met opslag van 2%, na drie jaar 3%. Looptijd gemiddeld vier jaar.	Variabele rente met een renteopslag van 0,5%, gemiddelde looptijd dertig jaar met aflossingsvrije periode van tien jaar.	Griekenland 2020: € 0,18	Griekenland 2041: € 0,07
EFSM	Variabele rente, renteopslag van bijna 3% voor Ierland en ruim 2% voor Portugal.	Variabele rente, zonder renteopslag of extra kosten (wordt beheerd door Europese Commissie, beheerskosten komen uit begroting Europese Commissie). Verlenging van looptijden afgesproken die nader bepaald worden bij het aflopen van de looptijd wanneer meer tijd nodig blijkt om af te lossen.	Ierland 2016: € 5 Portugal 2016: € 4,8	Ierland 2042: € 1,5 Portugal 2042: € 1,5
EFSF	Variabele rente met opslag die hoger wordt na drie jaar.	Opslagen en kosten zijn meermaals verlaagd en de looptijden van de leningen zijn verlengd. Variabele rente, zonder renteopslag. Extra kosten zijn verlaagd naar beheerkosten EFSF. Gemiddelde looptijd met 7 jaar verlengd naar 20,8 jaar voor Ierland en Portugal en met 15 jaar naar 32,4 jaar voor Griekenland. Griekenland hoeft daarnaast pas vanaf 2022 rente te betalen.	Griekenland 2023: € 0,6 Ierland 2029: € 2,0 Portugal 2025: € 1,0	Griekenland 2054: € 6,3 Ierland 2042: € 1,6 Portugal 2040: € 1,1
ESM	Prijsstructuur is bepaald in prijsstellingsbeleid ESM, dat periodiek wordt geëvalueerd. Variabele rente met opslag van 0,05% tot 0,35% afhankelijk van gekozen instrument, eenmalige service fee van 0,5% van uitgeleend bedrag per tranche die van uitgekeerd bedrag wordt afgetrokken en jaarlijks 0,05% service fee.	Ongewijzigd.	Spanje 2021: € 6,31 Cyprus 2027: € 1,0 Griekenland 2017: € 3,0	Spanje 2027: € 6,31 Cyprus 2031: € 0,6 Griekenland 2059: € 0,6

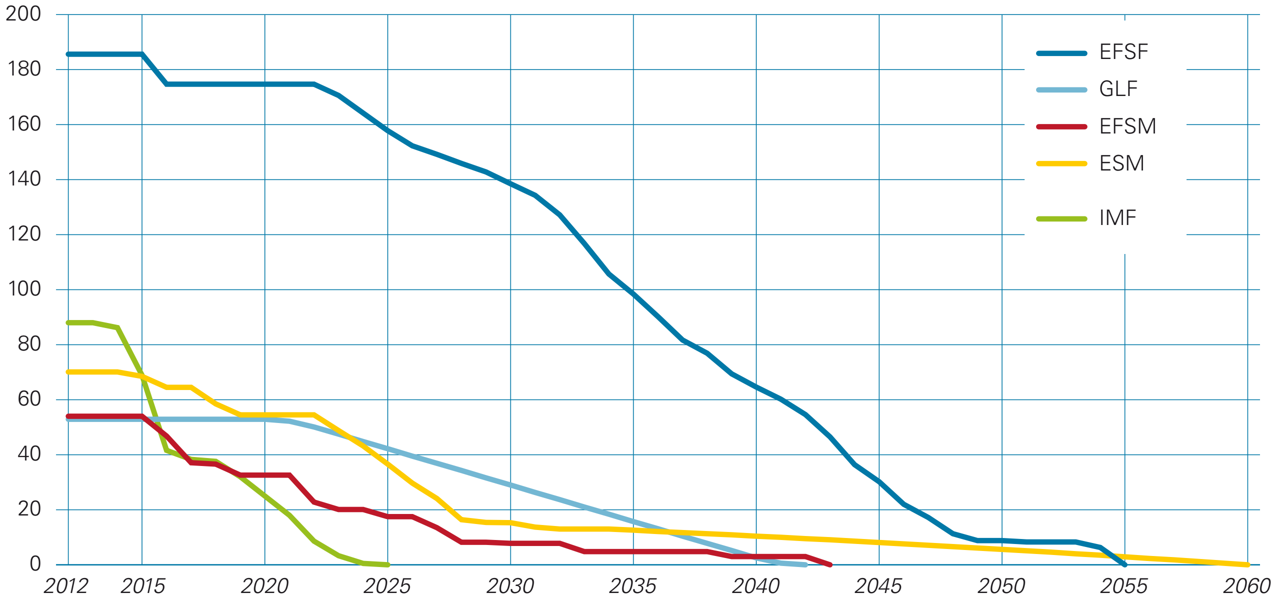
* In juli 2014 heeft Spanje € 1,3 miljard vervroegd afgelost en € 0,31 miljard uit ongebruikte leningen terugbetaald aan het ESM. Op 27-2-2015 heeft Griekenland € 10,9 miljard terugbetaald aan de EFSF. Zie: http://www.efsf.europa.eu/about/operations/index.htm.

De looptijd van de leningen in het kader van de GLF is meermaals verlengd, om Griekenland te helpen om aan zijn aflosverplichtingen te kunnen voldoen. De lening blijft dus langer uitstaan. Wanneer de GLF-leningen zouden worden afgelost zou dit een positieve invloed op de Nederlandse begroting hebben, omdat Nederland dan een deel van de eigen staatsschuld kan aflossen. De verlaging van de renteopslag op de GLF-lening waartoe is besloten heeft juist een negatief effect op de Nederlandse begroting, omdat we dan minder rente-inkomsten ontvangen.[41]

De noodfondsen EFSM en EFSF zijn gebaseerd op garanties van respectievelijk de EU-begroting en eurolanden. Op het moment dat aflossing van de lening plaatsvindt, vermindert het deel van de garantie dat bij problemen kan worden aangesproken, en vermindert dus ook het risico voor de landen die garant staan. De verlenging van de looptijd van de lopende leningen waartoe is besloten, zorgt ervoor dat de door de (euro)lidstaten verleende garanties langer uitstaan. De extra kosten die zijn gemoeid met de leningen vanuit deze fondsen zijn inmiddels verlaagd tot de beheerkosten van de fondsen en er geldt voor de ondersteunde landen geen renteopslag meer. Als de rente verder wordt verlaagd kunnen de fondsen verlies maken. Dat verlies moeten de deelnemende landen dan aanvullen.

41
Informatie over rente-ontvangsten en kosten worden achteraf en op hoofdlijnen opgenomen in de rijksbegroting. Zie bijvoorbeeld: Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, Rijksbegroting 2015, p. 72.

Figuur 5 **Overzicht uitstaande leningbedragen per fonds**



Bronnen: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu (over het EFSM), http://www.esm.europa.eu/ (over het ESM), http://www.efsf.europa.eu (over de EFSF), http://www.imf.org (over het IMF) en data Ministerie van Financiën (over de GLF).

De leenvoorwaarden van het ESM zijn voor de lopende programma's nog ongewijzigd. Het permanente ESM-noodfonds bestaat deels uit gestort kapitaal en deels uit opvraagbaar kapitaal. Het kapitaal wordt eerst aangesproken als een lenend land niet aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Het uitgeleende kapitaal komt op dit moment niet uit boven het gestorte kapitaal. Bij eventuele problemen hoeft derhalve nog geen aanvullend kapitaal te worden opgevraagd bij de eurolanden.

Het IMF kent al enige decennia een staande praktijk voor de voorwaarden qua kosten en looptijden waaronder het leningen verstrekt.[42]

Figuur 5 hierboven geeft een totaalbeeld van de uitstaande bedragen uit de diverse noodfondsen, en hoe deze volgens het huidige schema via aflossingen moeten afnemen. We zien in figuur 5 dat de steun die is verleend door het IMF als eerste wordt afgelost. In 2024 zijn de IMF-leningen volledig afgelost. Voor de Europese fondsen moet de aflossing nog beginnen. De leningen die zijn verstrekt vanuit het ESM blijven het langst open staan, namelijk tot en met 2059.

In bijlage 2 hebben we factsheets opgenomen over Griekenland, Ierland en Spanje. Daar is per land aangegeven wanneer welke schulden moeten worden afgelost.

42
Het IMF kent verschillende soorten programma instrumenten met voorwaarden voor de leningen die verstrekt worden, bijv. een SBA of een EFF. Voor de verschillende programma instrumenten is beleid opgesteld waarin ook is vastgelegd wat de terugbetalingstermijnen zijn. Deze kunnen per instrument verschillen. Daarnaast zijn er bij het IMF standaard afspraken over de kosten die voor elk programma instrument gelden en waarvoor de SDR rente en basisopslag het uitgangspunt zijn. Het IMF rekent een extra opslag voor programma's die groot van omvang zijn. Als deze programma's na drie jaar nog steeds een grote omvang hebben, komt daarbovenop nog een extra opslag.

Over de informatie die beschikbaar is over aflossing van noodsteun[43] merken we het volgende op:

- Uit informatie van de Europese Commissie respectievelijk de fondsbeheerders blijkt alleen op hoofdlijnen welke rentetarieven er gelden en wanneer de leningen van de Europese noodfondsen uiterlijk moeten worden afgelost. De details, zoals het aflossingsschema en te betalen kosten (rente, beheerkosten, fees), zijn niet openbaar.
- Het IMF maakt gedetailleerde informatie zoals volledige aflossingsschema's en te betalen kosten van de verstrekte leningen wél openbaar en is daarmee transparanter dan de Europese Commissie en de fondsbeheerders.
- De Tweede Kamer wordt bij reguliere begrotingsmomenten geïnformeerd over de uitstaande bedragen bij de noodfondsen en het Nederlandse aandeel daarin. Ook houdt de minister van Financiën de Tweede Kamer op de hoogte over de afspraken en voortgang van programma's in algemene overleggen, Kamerbrieven en openbare verslagen van Ecofinraad/eurogroep-bijeenkomsten.

3.5 Post-programmatoezicht

Tijdens de looptijd van de steunprogramma's en inzet van noodfondsen is voorzien in gedetailleerde toezichtsarrangementen. Hierbij gaat de trojka na of aan de in de programma's opgenomen voorwaarden wordt voldaan, voordat het volgende deel van de noodsteun wordt verstrekt. Dat toezicht stopt als het programma wordt afgesloten. Inmiddels zijn de programma's voor Ierland, Portugal en Spanje afgesloten.[44]

Tijdens de periode van noodsteun worden overige economische en budgettaire toezichtprocessen in het kader van het Europees semester[45] voor de duur van het macro-economisch aanpassingsprogramma opgeschort dan wel gestroomlijnd, zoals de buitensporigtekortprocedure en de macro-economische onevenwichtighedenprocedure. Dit gebeurt om consistentie van het toezicht zeker te stellen en om overlapping van rapportageverplichtingen te vermijden.[46]

Toezicht na afsluiting steunprogramma

Wij zijn nagegaan welke arrangementen zijn getroffen voor het toezicht op lidstaten *na afsluiting* van de programma's. Dit toezicht is belangrijk met het oog op de uiteindelijke terugbetaling van het ontvangen geld.

Wij constateren dat bij het opstarten van de programma's vanaf 2010 geen voorzieningen zijn getroffen voor 'post-programmatoezicht'. Twee jaar later is bij de instelling van het ESM het zogenoemde 'Early Warning System' geïntroduceerd. Dit systeem heeft tot doel terugbetalingsrisico's te onderkennen en correctieve acties mogelijk te maken. Het 'Early Warning System' was in eerste instantie alleen voor het ESM bedoeld. De eurogroep heeft in december 2013 besloten dat het niet alleen op de ESM-landen (destijds Cyprus en Spanje) van toepassing is, maar ook op de landen die EFSF-steun ontvingen (Griekenland, Ierland, Portugal). Reden voor dit besluit was dat ESM en EFSF inmiddels de facto één organisatie waren geworden - met als naam 'ESM'.

Bij het uitvoeren van het 'Early Warning System' worden geen additionele eisen gesteld aan de betreffende landen. Op het moment dat het ESM vaststelt dat er twijfel is over tijdige terugbetaling, zal worden overlegd met de Europese Commissie en de ECB om tot een gezamenlijke visie over de mogelijkheid van terugbetaling en de gevolgen daarvan te komen. Bij een terugbetalingsrisico wordt de board of directors van ESM of EFSF geïnformeerd.

43
Op de websites van EFSF, ESM, Europese Commissie en IMF staan de afspraken die met lidstaten zijn gemaakt over rente en aflossing. Op de websites van deze instellingen wordt ook aangegeven wat de looptijd van de leningen is, de aflossingen die (versneld) al zijn gedaan of wanneer deze staan ingepland.

44
De vraag kan worden gesteld wat er met het permanente noodfonds ESM – als één van de grootste financiële instellingen ter wereld – moet gebeuren als alle programma's zijn afgerond. Daarvoor bestaan verschillende opties. Enerzijds kan het ESM een nachtwakerstatus krijgen, anderzijds kan het worden ingezet voor herkapitalisatie van banken.

45
Vanaf 2011 worden in het Europees semester de preventieve onderdelen van het economisch bestuur uit de Europa 2020-strategie, het Stabiliteits- en Groeipact en de Macro-economische onevenwichtighedenprocedure elk jaar op EU-niveau in samenhang bekeken. Dit gebeurt door de Europese Commissie, de Ecofinraad en de Europese Raad. Er worden aanbevelingen geformuleerd voor landen waarin problemen zijn geconstateerd. Deze aanbevelingen kunnen zowel preventieve als correctieve elementen bevatten, die deels bindend, sanctioneerbaar en afdwingbaar zijn. Zie voor meer informatie Algemene Rekenkamer, 2014a.

46
Zie Verordening (EU) Nr. 472/2013 van het Europees Parlement en de Raad van Ministers, overweging 7.

Naast het ‘Early Warning System’ voor de EFSF en het ESM heeft de Europese Commissie in 2013 het ‘post-programmatoezicht’ geïntroduceerd voor *alle* Europese noodfondsen en *alle* lidstaten die noodsteun hebben ontvangen. In opzet betekent dit het volgende (Europees Parlement & Europese Raad, 2013):

- Een lidstaat blijft onder post-programmatoezicht staan zolang niet minimaal 75% aan één of meer andere lidstaten, het EFSM, het ESM of de EFSF is terugbetaald.
- De Europese Commissie legt met de ECB controlebezoeken af in de betrokken lidstaten om de economische, budgettaire en financiële situatie te beoordelen. Het ESM is hierbij aanwezig voor de aspecten die het ‘Early Warning System’ van het ESM betreffen. Elke zes maanden deelt de Europese Commissie de beoordeling mee aan het Europees Parlement en het parlement van de betrokken lidstaat, en gaat zij na of corrigerende maatregelen nodig zijn.
- De Raad van Ministers kan op voorstel van de Europese Commissie de onder post-programmatoezicht gestelde lidstaat *aanbevelen* om corrigerende maatregelen te nemen. Er zijn geen mogelijkheden om in te grijpen indien de lidstaten daar niet toe overgaan. De mogelijkheden die binnen het Europees semester bestaan kunnen tijdens het post-programmatoezicht wel worden ingezet.

Sinds voorjaar 2014 wordt dit post-programmatoezicht uitgevoerd in de landen waarvoor de steunprogramma’s zijn beëindigd: Ierland, Portugal en Spanje. In de rapporten die na de controlebezoeken worden gemaakt, wordt expliciet aandacht besteed aan de vraag of er risico’s bestaan dat de uitgeleende bedragen niet worden terugbetaald (Europese Commissie, 2014). Tot nu toe zijn daarbij geen majeure problemen vastgesteld.

Juridische mogelijkheden bij achterblijven terugbetaling

In de GLF-, ESM- en EFSF-leenovereenkomsten met de programmalanden zijn bepalingen opgenomen over wat er gebeurt bij achterblijvende betaling van rente of aflossing. Als een lenend land zijn verplichtingen tot rentebetaling of aflossing niet nakomt of fraude pleegt, kan de beherende of uitlenende partij de lening in één keer terugvorderen. Dat mag de beherende of uitlenende partij eveneens doen als de schuld boven een bepaalde grens uitkomt. Bij *achterblijvende betaling* moet het lenende land boeterente betalen. Verder geldt een informatieplicht en moet het lenende land toegang geven aan de beherende partij tot alle relevante documentatie.

In de overeenkomsten is ook aangegeven welk rechterlijk orgaan bevoegd is om uitspraak te doen bij conflicten. Dit verschilt per noodfonds. Voor het ESM is het Hof van Justitie van de EU met inachtneming van het internationale recht bevoegd. Voor de EFSF is het Luxemburgse Hof bevoegd, met inachtneming van het Engels recht. En voor de GLF ten slotte, is het Hof van Justitie van de EU bevoegd, met inachtneming van het Engels recht.

In de EFSM-verordening is aangegeven dat over de leenvoorwaarden per tranche wordt onderhandeld tussen de begunstigde lidstaat en de Europese Commissie. In de uitvoeringsbesluiten wordt verwezen naar een door de Europese Commissie af te sluiten leenovereenkomst. Deze overeenkomsten zijn niet openbaar. Er is niet expliciet aangegeven welk hof bevoegd is bij conflicten. Aangezien het een Verordening betreft zal dit het Hof van Justitie van de EU zijn.

3.6 Inzicht in effectiviteit noodsteun

Een centrale vraag bij noodsteun betreft de effectiviteit. Zijn de lidstaten die in financiële problemen kwamen ‘gered’ door de inzet van de noodfondsen en de begeleidende steunprogramma’s? En hebben de betreffende landen binnen het kader van de steunprogramma’s de verplichte hervormingen doorgevoerd? Dit is van belang om de kans op herhaling te minimaliseren en de mogelijkheden voor terugbetaling te maximaliseren.

Op dit moment kunnen nog geen gefundeerde uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van de noodsteun die de afgelopen jaren is verleend. Dit heeft verschillende redenen.

In de eerste plaats zijn er nog geen Europese evaluaties van de effecten van de ingezette noodsteun.[47] Er zijn geen evaluaties over afgeronde steunprogramma’s (Ierland, Portugal, Spanje) en ook niet over de noodfondsen waaruit inmiddels geen steun meer wordt verleend (GLF, EFSM, EFSF). Op Europees niveau is derhalve het voorbeeld van het IMF - dat al ex-post-evaluaties van het eerste Griekse programma en het Ierse programma openbaar heeft gemaakt - vooralsnog niet gevolgd.

Evaluatie IMF van het eerste Griekse programma

Begin juni 2013 publiceerde het IMF het evaluatieverslag over het eerste leningenprogramma aan Griekenland (IMF, 2013). De evaluatie laat zien dat het IMF aanzienlijke twijfels had over de schuldhoudbaarheid, maar de Griekse schuld wel houdbaar achtte. De onzekerheden en neerwaartse risico’s die hierbij hoorden werden ondergeschikt geacht aan het redden van Griekenland en de euro. Omdat Griekenland onderdeel is van een monetaire unie ging het niet enkel om de schuldhoudbaarheid van Griekenland, maar om die van de eurozone als geheel.

Het IMF beschrijft dat vooraf werd verwacht dat succesvolle implementatie van het programma tot hernieuwde toegang van Griekenland tot de financiële markten zou leiden en dat het programma zou worden gesteund op het hoogste politieke niveau in Griekenland en de EU. Het IMF concludeert dat de praktijk heeft bewezen dat een en ander te optimistisch is ingeschat en dat het betwistbaar is of gedurende het programma steeds aan de IMF-criteria is voldaan. Verder concludeert het IMF dat met name de capaciteit van de Griekse autoriteiten om hervormingen door te voeren, is overschat.

Dit laatste punt wordt ook gemaakt door het Europees Parlement (Europees Parlement, 2014). Het Europees Parlement stelt verder dat de berekeningen van de trojka die de economische situatie voorspelden fouten bevatten, omdat de impact van strenge maatregelen op bijvoorbeeld de werkloosheid was onderschat. Verder voorzag de Griekse overheid de trojka van incorrecte cijfers, die leidden tot foute berekeningen.

Evaluatie IMF van het Ierse programma

Eind januari 2015 publiceerde het IMF zijn evaluatie van het Ierse programma (IMF, 2015). Hierin beschrijft het IMF hoe het in december 2010 tot het besluit is gekomen om Ierland een Extended Fund Facility (EFF) te verstrekken. In de evaluatie wordt onder andere geconcludeerd dat - hoewel sprake is geweest van een sterke implementatie van het programma - in de post-programmaperiode een substantiële inzet nodig is om de overgebleven kwetsbaarheden aan te pakken, met name op begrotingsgebied en ten aanzien van de bankensector.[48]

47
Nadat dit rapport naar de minister van Financiën was gestuurd voor zijn bestuurlijke reactie publiceerde de Europese Commissie een evaluatie over Ierland. Zie http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/ip004_en.htm.

48
Aangezien de trojka tijdens het post-programmatoezicht bij vastgestelde afwijkingen van de plannen alleen nog aanbevelingen kan doen, is hier mogelijk sprake van een risico.

Een verklaring voor het gebrek aan Europese evaluaties van de effecten van de ingezette noodsteun ligt in de wijze waarop de evaluatiefunctie gewaarborgd is bij de belangrijkste betrokken Europese instanties: de Europese Commissie, de ECB en het ESM. Bij de Europese Commissie is het Secretariaat-Generaal verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van evaluaties. Voor het jaar 2015 of daarna zijn geen evaluaties van de inzet van noodfondsen gepland. Het ESM[49] en de ECB beschikken niet over een organisatieonderdeel dat zich bezighoudt met onafhankelijke evaluaties.

Het IMF heeft sinds 2001 de evaluatiefunctie ondergebracht bij zijn ‘Independent Evaluation Office’ (IEO). Het IEO - dat bestaat uit een directeur en elf medewerkers - is volledig onafhankelijk van het management van het IMF. Het IEO kan alleen na afsluiting van programma’s ex-post-evaluaties opstellen.[50] Daarnaast kunnen de beleidsinhoudelijke afdelingen van het IMF ook eigen ex-post-evaluaties van de steunverlening aan landen opstellen.

Een tweede factor die het doen van uitspraken over de effectiviteit van de noodfondsen compliceert is het effect van activiteiten van onder meer de ECB. De proactieve inzet van diverse ondersteunende niet-conventionele monetaire ECB-maatregelen tijdens de crisis sinds 2009, waarbij (staats)obligaties werden opgekocht, droeg eraan bij dat de tekort- en schuldpositie van een aantal landen uit de eurozone niet verder in het gedrang kwam. Dit heeft erin geresulteerd dat die landen minder of geen steun bij noodfondsen hoefden aan te vragen.

Ook op macroniveau is de rol van de ECB van belang. Gebleken is dat uitspraken door de ECB grote effecten kunnen hebben op de financiële markten. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van de president van de ECB op de Global Investment Conference in London van 26 juli 2012, waarop hij zei: “Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough” (ECB, 2012). Hierna zijn de rentes op de kapitaalmarkt voor programmalanden sterk gedaald.

49
In het ESM zou mogelijk het ESM-auditcomité hiermee in de toekomst kunnen worden belast.

50
Het IEO werkt momenteel aan een onderzoek getiteld “The IMF and the Euro area crisis”.

4 Aspecten van controle en verantwoording

4.1 Samenvatting belangrijkste bevindingen

De Tweede Kamer is sinds 2010 goed geïnformeerd over de totstandkoming van de steunoperaties en het Nederlandse aandeel daarin. Een enkele maal had de informatie explicieter voor het voetlicht kunnen worden gebracht. De besluitvorming van de trojka (Europese Commissie, IMF en ECB) en de eurogroep vindt plaats buiten de reguliere processen van democratische controle en verantwoording om. Bij twee noodfondsen - de GLF en het EFSF - waaruit samen € 240 miljard is besteed, is niets geregeld om onafhankelijke externe controle op de geldstromen mogelijk te maken. Bij het EFSM en het ESM zijn die mogelijkheden er wel, maar worden ze nog beperkt gebruikt.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer goed geïnformeerd over de noodfondsen en de steunprogramma's voor Griekenland, Ierland en Spanje. In ons onderzoek zijn we drie casussen tegen gekomen waar de informatie voor de Tweede Kamer explicieter voor het voetlicht had kunnen worden gebracht. Dit was het geval bij de besluitvorming begin 2012 over de schuldhoudbaarheid van Griekenland. Op basis van een IMF-analyse was bekend dat de staatsschuld van Griekenland in 2020 kon uitkomen op 120% bbp, maar ook op circa 150% bbp. Dit laatste getal is niet expliciet aan de Tweede Kamer gemeld. De andere casussen betreffen het gebrekkige commitment in de Griekse politiek voor structurele hervormingen, en de verschillende inschattingen van de kapitaalbehoefte van Spanje. Verder werd de Tweede Kamer door de snelheid waarmee besluiten moesten worden genomen soms voor een voldongen feit gesteld (§ 4.2).

Door de betrokkenheid van de trojka en de eurogroep bij het toekennen van noodsteun en het opstellen van en de controle op de naleving van de beleidsvoorwaarden, vond de informatievoorziening en besluitvorming over de toekenning van (vervolg)tranches en beëindiging van noodsteun ook in de praktijk plaats buiten de reguliere EU-mechanismen voor democratische controle en verantwoording om. Het Europees Parlement heeft niet de mogelijkheid gehad om op de besluiten die waren genomen door de trojka of de eurogroep de facto controle uit te oefenen of een gezagsdrager ter verantwoording te roepen (§ 4.3).

De mate waarin onafhankelijke externe controle mogelijk is op de bestedingen uit noodfondsen verschilt per fonds. Voor het EFSM zijn er in theorie voldoende mogelijkheden voor de Europese Rekenkamer om onderzoek te doen en te rapporteren aan het Europees Parlement. Tot op heden lijken die mogelijkheden nog niet te worden gebruikt. Bij het ESM worden de mogelijkheden voor onafhankelijke externe controle die het ESM-verdrag en de 'by-laws' biedt nog niet ten volle benut; de beschikbare capaciteit voor de board of auditors van het ESM blijft hier ook een aandachtspunt. Bij de noodfondsen GLF en EFSF ten slotte, zijn de mogelijkheden voor onafhankelijke externe controle op de geldstromen afwezig. Ook dit is een aandachtspunt, aangezien uit deze fondsen per saldo bijna € 240 miljard is besteed (§ 4.4).

4.2 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Wij zijn nagegaan welke informatie aan de Tweede Kamer is verstrekt over de totstandkoming van het tweede Griekse steunprogramma, het Ierse steunprogramma en het Spaanse steunprogramma. Ook hebben we beoordeeld of deze informatie inhoudelijk in overeenstemming is met de informatie die op dat moment bekend was bij de minister van Financiën. We hebben daarvoor de interne dossiers bestudeerd die het Ministerie van Financiën gebruikt bij de voorbereiding op de Ecofinraad- en eurogroep-bijeenkomsten,[51] alsmede de ambtelijke voorportalen daarvan.[52]

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de Tweede Kamer over de totstandkoming van de steunprogramma's en noodfondsen, en het Nederlandse aandeel daarin, goed is geïnformeerd. De minister van Financiën heeft steeds een grote hoeveelheid informatie naar de Tweede Kamer gezonden, waaronder ook onderbouwende studies van instanties zoals de Europese Commissie en het IMF. Met enige regelmaat kreeg de Tweede Kamer zelfs stukken te zien vóórdat de vertrouwelijkheid daarvan was opgeheven.

Tegelijkertijd moeten we constateren dat de Tweede Kamer in 2010 en 2011 soms voor een voldongen feit is gesteld door de snelheid waarmee besluiten moesten worden genomen. De minister van Financiën heeft daarbij expliciet aangegeven dat hierbij de bescherming van de nationale financieel-economische belangen en het voortbestaan van de eurozone aan de orde waren. Hij schreef bijvoorbeeld op 3 mei 2010:

"De ontwikkelingen omtrent Griekenland zijn deze week in een stroomversnelling terecht gekomen. De situatie is snel verslechterd. Op de secundaire markt bereikte de Griekse rente recordniveaus, waarmee het zicht op zelfstandige financiering door Griekenland op de financiële markt verdween. Een onhoudbare situatie, die zeer ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de financiële stabiliteit in het eurogebied. Ook Nederlandse financiële instellingen en de Nederlandse economie zouden daarbij zeker niet buiten schot blijven. De ontstane situatie noopte tot snel handelen. Niet om Griekenland de helpende hand te bieden, maar om te voorkomen dat de brand zou overslaan. Het is in het belang van Nederland dat Griekenland wordt gesteund." (Financiën, 2010b)

In ons onderzoek zijn we drie casussen tegen gekomen waar de informatie voor de Tweede Kamer explicieter voor het voetlicht had kunnen worden gebracht.

Informatievoorziening Tweede Kamer: voorbeeld 1

Gebrekkig commitment in Griekse politiek voor structurele hervormingen

In de aanloop naar het tweede Griekse steunprogramma eiste de eurogroep van de Griekse politieke partijen die vanaf november 2011 een overgangsregering vormden, dat zij zich per brief expliciet achter de structurele hervormingen zouden scharen die een voorwaarde vormden van de eurolanden voor de nieuwe steunverlening. Alle drie de partijen hebben zo'n brief verstuurd en deze zijn door de minister van Financiën doorgestuurd naar de Tweede Kamer. Bij de brief van één partij heeft de minister echter niet expliciet aangegeven dat deze partij de voorgestelde belastingverhogingen *niet* steunt, terwijl dit in een intern document van Financiën wel was benadrukt.

Dit punt is van belang omdat het illustreert dat de Griekse politiek zich niet geheel achter de hervormingen schaarde. Dit gegeven vormde een potentiële kiem voor niet-naleving van deze eis van de eurolanden.

51
De tijdsdruk bij de totstandkoming van steunprogramma's en noodfondsen die we bespraken in hoofdstuk 2 zien we terug in de dossiervorming van het Ministerie van Financiën. De informatie in de dossiers is steeds ter voorbereiding op een volgende bijeenkomst, en bevatten vrijwel geen interne verslaglegging of analyses van bijeenkomsten die hebben plaatsgevonden. Ook is er (afgezien van zogenaamde 'president's conclusions') geen interne verslaglegging van de eurogroep aangetroffen.

52
Het ambtelijke voorportaal van de Ecofinraad is het Economisch en Financieel Comité en het voorportaal van de eurogroep is de Eurogroepwerkgroep.

Informatievoorziening Tweede Kamer: voorbeeld 2

Negatief scenario van IMF over schuldhoudbaarheid Griekenland

Nederland wilde in 2012 alleen akkoord gaan met het tweede steunprogramma voor Griekenland als de schuld van het land daarmee niet 'onhoudbaar' zou worden. De doelstelling voor de Griekse schuldhoudbaarheid lag op 120% van het Griekse bbp in 2020. Uit een schuldhoudbaarheidsanalyse van het IMF uit 2012 blijkt dat de schuld in 2020 op 117% van het Griekse bbp kan uitkomen. Daarbij heeft het IMF de kanttekening geplaatst dat interne devaluatie of een diepere recessie ook tot een schuld van circa 150% van het Griekse bbp in 2020 zou kunnen leiden.

De minister van Financiën meldde de Tweede Kamer in februari 2012 dat de Griekse schuld in 2020 op 128,6% van het Griekse bbp zou uitkomen (Financiën, 2012a). In maart 2012 informeerde de minister de Tweede Kamer nogmaals over deze kwestie en gaf hij aan dat het IMF de schuld als houdbaar had beoordeeld: dat wil zeggen 120% van het Griekse bbp (Financiën, 2012b). De twijfel die binnen het ministerie bestond over de vraag of de doelstelling van een Griekse overheidsschuld van 120% bbp in 2020 inderdaad zou leiden tot een houdbare Griekse overheidsschuld, is onderbelicht gebleven. De schuldhoudbaarheidsanalyse van het IMF is weliswaar als achtergronddocument naar de Tweede Kamer gestuurd, maar daarbij zijn de kanttekeningen van het IMF over de mogelijkheid van een veel negatiever scenario niet expliciet door de minister gemeld.

Informatievoorziening Tweede Kamer: voorbeeld 3

Verschillende inschattingen kapitaalbehoefte Spanje

Op 9 juni 2012 verklaarde de eurogroep dat voor de herkapitalisatie van de Spaanse banken "tot € 100 miljard" nodig was. Het exacte benodigde bedrag was op dat moment niet bekend.

Uit stresstesten waaraan het IMF de banken had onderworpen kwam op 30 mei 2012 naar voren dat tussen de € 37 miljard en € 45 miljard nodig zou zijn (IMF, 2012a). De markt schatte de omvang van de kapitaalbehoefte op € 60 miljard tot € 90 miljard.

Op 21 juni 2012 werden nieuwe stresstesten gepubliceerd die uitkwamen op een kapitaalbehoefte bij de Spaanse banken variërend van € 16 miljard tot € 62 miljard (IMF, 2012b). De schattingen liepen dus erg uiteen.

Nederland vond dat het bedrag waar de eurogroep op 9 juni 2012 mee zou komen geloofwaardig moest zijn voor de markt. Daarom wilde men bij de vaststelling van de maximale steun boven het maximum dat de markt inschatte gaan zitten. Met een veiligheidsmarge van € 10 miljard kwam men uit op € 100 miljard.

In september 2012 werd bekend dat de kapitaalbehoefte van de Spaanse banken onder de € 60 miljard zou liggen (Minesterio de Economica y Competetividad, 2012). Later kwam vast te staan dat de kapitaalbehoefte nog lager was.

De sterk variërende inschattingen van het door Spaanse banken benodigde geld hebben hun weerslag gehad op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer aanvankelijk verzocht in te stemmen met een programma van maximaal € 100 miljard. De ingebouwde veiligheidsmarge van circa € 10 miljard werd hierbij niet nader gespecificeerd. Pas later werd het de Tweede Kamer duidelijk hoeveel geld werkelijk nodig was voor de Spaanse banken.

4.3 Democratische controle op en verantwoording door trojka en eurogroep

Trojka

Bij de uitvoering van de Europese steunprogramma's is een belangrijke rol weggelegd voor de Europese Commissie, de ECB en het IMF. Deze trojka onderzoekt, nadat een steunprogramma is overeengekomen, op gezette tijden in de lidstaten of en in welke mate aan de condities van het programma (zoals hervormingen, bezuinigingen) wordt

voldaan. Indien dit het geval is wordt besloten tot de uitkering van (vervolg)tranches van de toegezegde financiële steun aan de lidstaat. De werkzaamheden en rapportages van de trojka zijn derhalve van belang om de voortgang vast te stellen die de lidstaat boekt, en om te beoordelen of zich bij (de implementatie van) een programma dusdanig veel problemen voordoen dat het moet worden vervangen door een op andere leest geschoeid programma - zoals is gebeurd in Griekenland.

De rapportages van de trojka worden na verloop van tijd openbaar. De besluitvorming binnen de trojka - bijvoorbeeld over de vraag of een lidstaat al dan niet heeft voldaan aan de voorwaarden die bij het steunprogramma horen - is niet onderworpen aan reguliere EU-mechanismen van democratische controle en verantwoording. De trojka is aan geen enkel parlementair orgaan - zoals het Europees Parlement - verantwoording verschuldigd.

Een voorbeeld: het Europees Parlement is in 2011 door de Europese Commissie *geïnformeerd* over de inhoud van de steunprogramma's en relevante Raadsbeschikkingen, zonder dat het daarover heeft kunnen meebeslissen. Dit wringt, omdat het noodfonds EFSM - dat is ingezet voor Ierland en Portugal - functioneert op basis van een garantie op de EU-begroting. Het Europees Parlement is het belangrijkste besluitvormingsorgaan als het gaat om de EU-begroting. Ook bij de besluitvorming rond steunprogramma's waarbij de EFSF of het ESM wordt ingezet is het Europees Parlement niet betrokken.

Op 13 maart 2014 stemde het Europees Parlement in met twee eigen rapporten over de rol van de trojka, die ingaan op deze problematiek (Europees Parlement 2014a, 2014b). In de rapporten wordt onderkend dat de uitdagingen voor de trojka groot waren, maar wordt ook geconstateerd dat de leden van de trojka een ongelijke verantwoordelijkheid hebben, wat resulteert in een gebrek aan geschikte controle en democratische verantwoording.

De trojka en Griekenland

De Griekse casus heeft laten zien dat de ramingen van de trojka er bij de start van het eerste programma ver naast zaten (IMF, 2013):

- de economische achteruitgang werd ingeschat op 5,5% van het Griekse bbp maar werd uiteindelijk 17% van het Griekse bbp in 2012;
- de staatsschuld piekte niet op circa 155% van het Griekse bbp in 2013 maar op circa 170% van het Griekse bbp;
- de mate van privatisering bleef ver achter bij de voorspellingen.

Een en ander was mede het gevolg van de onjuiste cijfers die van Griekenland waren verkregen. Het Europees Parlement wijst in zijn studies op Griekenland als voorbeeld waar ter bestrijding van de eurocrisis een aanpak is gekozen waarover binnen de trojka geen overeenstemming bestond. Het IMF meende volgens het Europees Parlement als enige dat het beter was geweest als het bezuinigingsplan voor Griekenland was verzacht door een deel van de staatsschuld kwijt te schelden (Europees Parlement 2014a, 2014b).

Het Europees Parlement constateert verder dat er mogelijk sprake is van vermenging van rollen, omdat de Europese Commissie optreedt als vertegenwoordiger van de lidstaten én als EU-instelling. Er is potentieel een conflict tussen de rol die de Europese Commissie vervult in de trojka en haar verantwoordelijkheid als hoedster van de EU-

verdragen. Ook de ECB vervult twee rollen: die van crediteur voor de steun ontvangende landen en technisch adviseur binnen de trojka. Ook hierdoor kunnen er volgens het Europees Parlement belangenconflicten ontstaan.
Ten slotte stelt het Europees Parlement dat nationale parlementen vaak buiten de discussie zijn gehouden. Als ze werden geraadpleegd, hadden ze volgens het Europees Parlement vaak de keuze tussen het aanvaarden van een uitonderhandeld pakket of het faillissement van een lidstaat.

In Nederland heeft de Tweede Kamer ingestemd met de voorwaarden die zijn gesteld in de steunprogramma's. Op 15 december 2014 stuurde de minister van Financiën een 'informatieprotocol' aan de Tweede Kamer (Financiën, 2014a). Hierin wordt een voorstel gedaan over hoe de informatievoorziening aan de Tweede Kamer wordt gegarandeerd als er crisismaatregelen in de eurozone genomen moeten worden, waarbij gebruik wordt gemaakt van het ESM.

Meer in het algemeen kunnen nationale parlementen van de eurolanden hun parlementaire rechten in principe gebruiken om van hun nationale regeringen publieke verantwoording af te dwingen ter zake van de noodfondsen. Regeringen kunnen worden gevraagd zich te verantwoorden over de nationale bijdrage aan de Europese noodfondsen en over de maatregelen die zijn getroffen met betrekking tot deze noodfondsen. Verder kunnen de nationale parlementen van de ontvangende landen de bestedingen ter plekke laten controleren.

Eurogroep

In ons rapport *Europees economisch bestuur* merkten we op dat veel regels voor begrotingstoezicht of macro-economisch toezicht alleen gelden voor de eurozone (Algemene Rekenkamer, 2014a). Hetzelfde geldt voor de noodfondsen. Alleen de landen van de eurozone nemen deel aan de besluitvorming over de noodfondsen in de Raad van Ministers, in casu de Ecofinraad in eurosamenstelling. Het is de Ecofinraad in eurosamenstelling die bij unanimiteit besluit over start en vervolg van noodsteun, na een advies van de trojka.[53] De eurogroep heeft dezelfde samenstelling als deze Raadsformatie, maar is een informeel orgaan.[54] Daarmee is er sprake van onduidelijke en weinig transparante besluitvormingsmechanismen.

Het systeem van 'checks and balances' dat bij besluitvorming op EU28-niveau is ingesteld om democratische controle op en verantwoording over de genomen besluiten te kunnen laten plaatsvinden, ontbreekt bij de besluitvorming over de meeste noodfondsen.
Bij besluitvorming op EU28-niveau heeft het Europees Parlement een belangrijke rol als controleur van de uitvoering van de regels en kan de Europese Rekenkamer onafhankelijk onderzoek verrichten. Het uitgangspunt is dat het Europees Parlement de Europese Commissie controleert, en dat deze haar verantwoording verschuldigd is. Zo heeft het Europees Parlement enquêterecht en kan zij een motie van afkeuring indienen.

Dergelijke reguliere EU28-arrangementen van democratische controle en verantwoording gelden niet voor de (voorzitter van de) eurogroep. De eurogroep vergadert informeel en de voorzitter van de eurogroep is formeel gezien aan geen enkele (parlementaire) instelling publieke verantwoording verschuldigd. Afgezien van de mogelijkheden

53
De Ecofinraad in eurosamenstelling blijft een formele Raadsformatie. De vertegenwoordigers van de niet-eurolanden zijn nog wel formeel onderdeel van de Ecofinraad en bij de stemming aanwezig – maar zij kunnen geen stemrecht uitoefenen en hebben formeel dus geen invloed op het besluitvormingsproces. Alleen over steun uit het communautaire EFSM besluit de gehele Ecofinraad.

54
Zie hiervoor artikel 137 VWEU, Protocol 14.

die de 'economische dialoog' met het Europees Parlement biedt - waarbij naar ons oordeel geen sprake is van een volwaardige vorm van democratische verantwoording omdat er geen 'afrekenbaarheid' bestaat - is er ook geen informatiestroom waarmee de eurogroep formeel verantwoording aflegt. Deze constructie wringt in toenemende mate omdat de eurogroep een zeer invloedrijke rol heeft bij de meeste Europese noodfondsen, waarmee vele honderden miljarden euro's van de inwoners van de eurolanden als directe lening of als garantie zijn gemoeid.

4.4 Onafhankelijke externe controle op besteding noodfondsen

Bij onafhankelijke externe controle op de bestedingen uit de noodfondsen gaat het om de vraag of het (van leningen afkomstige) geld rechtmatig is besteed, en of deze besteding bijdraagt aan de doelen waarvoor de noodfondsen zijn ingezet. Dit is niet voor alle noodfondsen op eenzelfde manier geregeld. Of en in welke mate daar sprake van is, hangt samen met de aard van de leningen die uit het noodfonds worden verstrekt (communautair, intergouvernementeel of bilateraal). Tabel 7 laat zien hoe de controle is vormgegeven bij de verschillende noodfondsen.

Tabel 7 **Mogelijkheden voor controle van noodfondsen op Europees niveau**

Fonds		**Controle op beheer en besteding**			
		Intern		**Extern**	
		Interne controle	Interne audit	Publiek	Privaat
Bilateraal	GLF	Niet	Niet	Niet	Nvt
Communautair	EFSM	Europese Commissie	Europese Commissie	Europese Rekenkamer	Nvt
Intergouvernementeel	EFSF	√	√	Onvoldoende	√ Externe accountant
	ESM	√	√	√ ESM-Auditcomité	√ Externe accountant

Interne controle: Toezicht van het management op de verschafte informatie, processen, eigen procedures, opgelegde richtlijnen, de voor hem/haar toepasselijke wetgeving, risico's, etc.
Interne audit: onafhankelijke en objectieve evaluatie gericht op het verbeteren van beleidsprocessen en risico- en controlebeheer.
Publieke externe controle: onafhankelijk onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen door een rekenkamer of vergelijkbare organisatie.
Private externe controle: onafhankelijk onderzoek van de jaarrekening van een organisatie.

Griekse Leningfaciliteit

Op Europees niveau voert het directoraat-generaal Economische en Financiële zaken (DG ECFIN) van de Europese Commissie coördinatie- en beheertaken uit voor de GLF. Interne controle en audit zijn daarbij niet geregeld. Ook is er niets expliciet vastgelegd over onafhankelijke externe controle door de Europese Rekenkamer of een andere onafhankelijke externe controleur.

Als het gaat om de nationale bijdragen van landen aan de GLF kunnen de betreffende nationale autoriteiten controle uitoefenen op het overmaken van hun lening naar de Europese Commissie. Verder kunnen de nationale rekenkamers in de betrokken EU-lidstaten, indien zij daartoe bevoegd zijn, de inzet en het handelen van hun eigen minister van Financiën onderzoeken.

De onafhankelijke externe controle op de besteding van de GLF-leningen in Griekenland ligt bij de Griekse nationale rekenkamer. Voor zover bekend heeft de Griekse rekenkamer er tot op heden geen onderzoek naar gedaan.

Communautaire steun via EFSM

Het EFSM wordt stelselmatig onderworpen aan een interne controle door het DG ECFIN van de Europese Commissie. Het DG ECFIN legt in zijn jaarlijkse activiteitenverslag geen uitgebreide verantwoording af over het EFSM, maar gaat wel in op de management- en interne controlesystemen.

In de EFSM-verordening is de rol van de Europese Rekenkamer als onafhankelijke externe controleur opgenomen. In 2012 heeft de president van de Europese Rekenkamer in het Europees Parlement de intentie uitgesproken om onderzoek te doen naar dit fonds (Europees Parlement, 2012).[55]

Intergouvernementele steun via EFSF en ESM

De intergouvernementele noodfondsen EFSF en ESM hebben een interne controle- en auditfunctie. De externe controle op de jaarrekening wordt uitgevoerd door een private accountant (PwC). Deze is door de beide fondsen voor verscheidene jaren gecontracteerd om een oordeel te vellen over de gepresenteerde rekeningen, zonder daarbij een uitspraak te doen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.

Het ESM heeft een onafhankelijk auditcomité (de board of auditors).[56] In zijn eerste jaarverslag (medio 2013) merkt het auditcomité op dat de interne auditfunctie bij het ESM verbetering behoeft. Voor de interne audit is één persoon aangesteld en er was in 2014 nog geen werkwijze voor interne audits vastgelegd (Algemene Rekenkamer, 2014b). Uit het jaarverslag over 2013 blijkt dat het aantal interne auditors nog niet is uitgebreid. Verder is het interne controleraamwerk van het ESM nog steeds in ontwikkeling.

Wij merken op dat het ESM-auditcomité de onderzoeksmogelijkheden die het ESM-verdrag en de daarbij behorende ‘by-laws’ bieden nog niet volledig benut.[57] In de by-laws bij het ESM-verdrag staat: “The Board of Auditors (...) shall audit regularity, compliance, performance and risk management of the ESM in accordance with international auditing standards. It shall monitor and review the ESM’s internal and external audit processes and their results.” Tot nu toe heeft het auditcomité nog geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen uit het ESM.
Hierbij is van belang dat het auditcomité nog niet over voldoende mensen en middelen beschikt om diepgaand onderzoek te kunnen doen naar bijvoorbeeld de doeltreffendheid van de feitelijke bestedingen vanuit het ESM.

Hoewel de EFSF en het ESM tegenwoordig zijn ondergebracht in één organisatie, kan het auditcomité alleen ESM-uitgaven controleren. Volgens de minister van Financiën is een onafhankelijk auditcomité niet mogelijk voor de EFSF, omdat het fonds als private onderneming onder Luxemburgs recht niet onafhankelijk kan worden gecontroleerd. Als alternatief is er eind december 2013 een auditcomité ingesteld dat bestaat uit leden van de ‘raad van bewind’ van de EFSF. Dit auditcomité controleert echter vooral het financiële rapportageproces en de interne audit van de EFSF. Volgens de minister wordt daarmee het toezicht op de leningenprogramma’s voor Griekenland, Ierland en

55
Tot op heden heeft de Europese Rekenkamer geen rapport over het EFSM gepubliceerd.

56
Dit comité bestaat uit vijf leden, te weten twee afgevaardigden die worden genomineerd door nationale rekenkamers van de ESM-leden, twee externe leden en één lid dat wordt genomineerd door de Europese Rekenkamer. Aan enkele rechtspositionele voorwaarden voor het goed functioneren van het auditcomité is niet voldaan: een financiële tegemoetkoming en juridische immuniteit van de leden. Hierdoor is hun onafhankelijkheid mogelijk in het geding.

57
Zie hiervoor artikel 24, lid 4 van de by-laws bij het ESM-verdrag.

Portugal versterkt. Eerder hebben wij al geoordeeld dat hiermee de noodzakelijke onafhankelijke publieke externe controle niet is gewaarborgd. Immers, het EFSF-auditcomité bestaat uit directeuren van de EFSF en keurt daardoor zijn eigen vlees, zo stelden wij al eerder vast (Algemene Rekenkamer, 2014b). De Europese Rekenkamer vervult als Europese instelling geen rol bij de EFSF en het ESM.

Het ESM-auditcomité stuurt zijn jaarlijkse auditrapport naar de raad van gouverneurs. In Nederland wordt dit rapport doorgestuurd naar het parlement en de Algemene Rekenkamer. Wij hebben niet kunnen vaststellen of dit in de andere eurolanden op soortgelijke wijze gebeurt. Verder kunnen alleen de bevoegde nationale rekenkamers van de steunontvangende landen de bestedingen ter plekke in eigen land controleren, en op basis daarvan hun nationale parlement informeren. Of dit feitelijk gebeurt hebben wij niet kunnen vaststellen.

5 Nadere beschouwing en aandachtspunten

Ons onderzoek naar de Europese noodfondsen heeft een aantal zaken aan het licht gebracht:

- Er is weinig zicht op waar het geld dat via de Europese noodfondsen wordt uitgeleend, precies terechtkomt.
- Er worden geen onafhankelijke Europese evaluaties verricht naar de effectiviteit van de noodsteun aan in financiële nood verkerende eurolanden. Alleen het IMF heeft een aantal ex-post-evaluaties uitgevoerd.
- Er is een lacune in de democratische controle en verantwoording door de belangrijkste besluitvormer over de Europese noodfondsen, te weten de eurogroep.
- Er ontbreekt onafhankelijke externe controle op het grootste deel van het geld uit de noodfondsen dat al is besteed.

Het is begrijpelijk dat er bij de instelling van de steunprogramma's en de bijbehorende noodfondsen, te veel tijdsdruk bestond om voldoende aandacht te kunnen geven aan controle en verantwoording. Inmiddels echter, is op de financiële markten de rust tot op zekere hoogte weergekeerd. Het is nu tijd om de gebleken gaten in de vanuit democratisch oogpunt noodzakelijke transparantie en verantwoording te repareren.

Wij formuleren voor de minister van Financiën de volgende aandachtspunten:

- Op Europees niveau zou de Ecofinraad opdracht moeten geven om de afgesloten steunprogramma's (inclusief het eerste Griekse programma (2010-2011) en hun organisatorische inbedding in de trojka onafhankelijk te laten evalueren en lessen te trekken voor de toekomst - net zoals het IMF dit heeft gedaan. De evaluaties zouden moeten gaan over de totstandkoming en uitvoering van het programma, de financiële gegevens van het betreffende land die de basis vormden voor dit programma, en de feitelijke besteding van het geld uit de noodfondsen.
- Wij bevelen aan dat het gebrek aan onafhankelijke externe controle op het noodfonds EFSF (waaruit het grootste deel van de financiële hulp aan eurolanden is verstrekt) wordt gerepareerd door de onafhankelijke externe controle onder te brengen bij het ESM-auditcomité.
- Het ESM-auditcomité zou de mogelijkheden voor onderzoek die het ESM-verdrag en de daarbij behorende 'by-laws' biedt moeten gaan gebruiken, inclusief onderzoek naar de rechtmatigheid én doeltreffendheid van de bestedingen. Daarvoor moet het auditcomité wel over voldoende mensen en middelen kunnen beschikken.

Wij hebben verder een aantal lessen voor de toekomst geformuleerd die de minister van Financiën in Brussel onder de aandacht zou kunnen brengen:

- De landen die geld uit noodfondsen lenen zouden inzichtelijk moeten maken waaraan het geld is besteed, onder meer door een onafhankelijke en openbare rapportage. Dit bevordert transparantie en deze informatie is nodig om te kunnen weten of de inzet van de noodsteun werkt.
- De Europese Commissie zou met het oog op de terugbetaling van de noodsteun het 'post-programmatoezicht' op landen die de steunprogramma's hebben verlaten, kunnen intensiveren. De Europese Commissie zou daarvoor elk jaar de verdiepende analysemogelijkheden moeten inzetten van het 'Europees semester': de in 2011 ingevoerde cyclische monitoring en coördinatie van economie en overheidsfinanciën in de EU-lidstaten.[58] Daaraan gekoppeld zouden specifieke aanbevelingen van

58
In het kader van het 'Europees semester' wordt in de eerste helft van elk jaar het begrotingsbeleid van de EU-lidstaten en het eventuele bestaan van buitensporige tekorten in samenhang bekeken. Dit gebeurt door de Europese Commissie, de Ecofinraad en de Europese Raad. Zij kijken daarbij ook naar de macro-economische onevenwichtigheden en eventuele problemen in de financiële sector. Er worden aanbevelingen geformuleerd voor hoe landen die problemen het beste kunnen aanpakken.

de Ecofinraad aan deze landen moeten worden gedaan ten aanzien van hun begrotings- en macro-economische situatie. Deze aanbevelingen zouden indien nodig ook corrigerende elementen kunnen bevatten.

- Bij eventuele nieuwe steunprogramma's zouden meteen bij de start afspraken moeten worden gemaakt over de onafhankelijke evaluatie van de effectiviteit van de maatregelen.
- De mogelijkheden voor democratische controle op en verantwoording over de besluitvorming van de eurogroep en de trojka kunnen worden versterkt. Parlementen - zowel op Europees als nationaal niveau - moeten zicht kunnen hebben op deze besluitvorming en de onderbouwing ervan, en deze indien nodig kunnen controleren.
- Het is van belang dat het toezicht van de Europese Commissie op de kwaliteit van de financiële informatie, die dient als uitgangspositie voor een steunprogramma, wordt versterkt. Dit om gebeurtenissen zoals zich hebben voorgedaan bij het eerste Griekse steunprogramma van 2010-2011 (toen de financiële gegevens die het uitgangspunt vormden voor de steunverlening niet bleken te kloppen), voortaan te voorkomen.

6 Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 27 augustus 2015 gereageerd op ons onderzoek. Hieronder volgt de integrale weergave van de brief van de minister. Navolgend presenteren we ons nawoord bij de reactie van de minister.

6.1 Reactie minister van Financiën

Op 8 juli 2015 heeft u mij het conceptrapport “Noodsteun voor eurolanden tijdens crisis” voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Ik heb met belangstelling kennis genomen van uw rapport. In deze reactie ga ik in op de aanbevelingen en lessen voor de toekomst uit het conceptrapport. Daarnaast vindt u ook nog enkele algemene opmerkingen bij het rapport.

De centrale vragen van het onderzoek zijn gericht op de vier Europese noodfondsen GLF, EFSM, EFSF en ESM, waarbij gekeken wordt naar werking van en de onafhankelijke controle op de steunprogramma’s. Daarnaast wordt ingegaan op de besteding, effectiviteit en aflossing van de noodsteun in drie steunprogramma’s (Griekenland, Spanje en Ierland). Tenslotte is in het onderzoek gekeken naar de informatievoorziening aan het Nederlandse parlement. Het onderzoek is gericht op de periode 2010 t/m voorjaar 2015.

Tegen de achtergrond van de centrale vragen neemt de aandacht voor de noodsteun van de Europese Centrale Bank (ECB) in dit onderzoek een onduidelijke rol in. De bijzondere instrumenten die de ECB sinds het begin van de financiëel-economische crisis heeft ingezet, zijn geen steunmaatregelen aan individuele lidstaten die vergelijkbaar zijn met directe steun aan lidstaten vanuit de vier noodfondsen. Bovendien moet in acht worden genomen dat het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) onafhankelijk is, zoals bepaald in Artikel 130 VWEU en Artikel 7 van het ESCB-Statuut. Dit betekent dat het niet correct is om de eventuele risico’s die voortvloeien uit de monetaire maatregelen van de ECB op te tellen bij de blootstelling via de steunprogramma’s, te meer daar het ook blootstelling via de reguliere herfinancieringoperaties betreft.

Reactie op aandachtspunten m.b.t. onafhankelijke controle noodfondsen

De Algemene Rekenkamer geeft in het rapport aan om onafhankelijke externe controle op het noodfonds EFSF onder te brengen bij het auditcomité van het ESM. In 2013 zijn reeds de mogelijkheden hiertoe door het kabinet verkend. Deze verkenning heeft uitgewezen dat dit niet mogelijk is; het EFSF kan als private onderneming onder Luxemburgs recht niet worden gecontroleerd door een gremium dat niet bestaat uit leden van de Board of Directors. Op aandringen van Nederland, heeft de Board of Directors van het EFSF op 17 december 2013 formeel besloten tot instelling van een EFSF-auditcomité. Dit auditcomité bestaat uit een aantal leden van de Board of Directors van het EFSF. Naar het oordeel van het kabinet is hiermee de controle op het EFSF op een gewenste manier versterkt en het maximaal haalbare gerealiseerd dat mogelijk is bij een private onderneming naar Luxemburgs recht.

Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat het ESM-auditcomité de mogelijkheden voor onderzoek die het ESF-Verdrag en de by-laws bieden moet gaan gebruiken,

inclusief onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen. Hiervoor is het volgens de Algemene Rekenkamer van belang dat het ESM-auditcomité over voldoende mensen en middelen kan beschikken.
Het kabinet heeft zich vanaf het begin sterk gemaakt voor een onafhankelijk en publiek auditcomité voor het ESM met verreikende bevoegdheden (Kamerstukken II 2011-2012, 33 221, nr. 6) en acht de controle op het esm en het beschikbare budget momenteel goed geborgd. Het ESM heeft de afgelopen jaren de interne en externe controlefunctie ontwikkeld en verbeterd. Het kabinet is van mening dat de werkzaamheden van het ESM-auditcomité hebben bijgedragen aan het verbeteren hiervan. Het werk van het auditcomité is daardoor van cruciaal belang voor het kabinet. Ik ben het eens met de Algemene Rekenkamer dat het ESM-auditcomité over voldoende mensen en middelen moet kunnen beschikken. Het budget voor het auditcomité is de afgelopen jaren toegenomen, in lijn met de opbouw en ontwikkeling van het ESM als internationale financiële instelling. Mijns insziens is het budget voor het ESM-auditcomité voldoende om de werkzaamheden uit te kunnen voeren. In 2014 was er nog sprake van onderuitputting van het budget. Een onderzoek door het ESM-auditcomité naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen van de noodleningen zou ik verwelkomen. Het is aan het onafhankelijke ESM-auditcomité om hierover te besluiten, maar ik zal dit bespreken.

Reactie op aandachtspunten m.b.t. besteding, effectiviteit en aflossing van de steunprogramma's

Een aandachtspunt uit het rapport is dat de Ecofinraad opdracht zou moeten geven om de afgesloten steunprogramma's en hun organisatorische inbedding in de Trojka onafhankelijk te laten evalueren en lessen te trekken voor de toekomst, net zoals het IMF dit heeft gedaan. Ik deel de mening van de Algemene Rekenkamer dat het belangrijk is om te evalueren en lessen te trekken uit de afgesloten steunprogramma's. De Algemene Rekenkamer geeft in het rapport aan dat er geen onafhankelijke Europese evaluaties worden verricht naar de effectiviteit van de noodsteun aan lidstaten in nood. De Europese Commissie kent geen directie die onafhankelijk evaluaties uitvoert, conform IMF-praktijk. Wel heeft de Europese Commissie eind 2014 een onafhankelijke stuurgroep opgericht om een ex-post evaluatie uit te voeren naar het leningenprogramma van Ierland. De evaluatie was in lijn met evaluatiestandaarden van de Commissie en conform internationale best practices. De stuurgroep bestond uit medewerkers van de Commissie die niets te maken hebben gehad met het Ierse leningenprogramma. In juli 2015 is dit onderzoek gepubliceerd[59]. Ik ben van mening dat de onafhankelijkheid van de werkwijze van de Commissie voldoende is gewaarborgd en zal bij de Commissie aangeven dat het van belang is dat zij ook evaluaties opstelt van de andere afgeronde leningenprogramma's waar de Commissie een rol in heeft gehad. Zoals het rapport beschrijft, heeft het IMF een ex-post evaluatie uitgevoerd naar het eerste leningenprogramma van Griekenland. De lidstaten die bilateraal steun hebben verstrekt hebben daarnaast geen onafhankelijke evaluatie uitgevoerd. Dit heeft te maken met de aard van deze leningen; het betreft een lening van een land aan een ander land. Omdat de leningen bilateraal zijn verstrekt ligt de evaluatie van het programma bij de landen en nationale rekenkamers zelf. De bilaterale leningen die Nederland aan Griekenland heeft verstrekt zouden onderwerp van onderzoek kunnen zijn voor de Algemene Rekenkamer. Een van de belangrijkste lessen uit het eerste leningenprogramma aan Griekenland is dat er een noodzaak was voor een permanent noodfonds met voldoende uitleencapaciteit om de stabiliteit van de eurozone te waarborgen.

59
De ex-post evaluatie van de Europese Commissie naar het leningenprogramma van Ierland is te vinden op de website van de Europese Commissie http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/ip004_en.htm.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat lidstaten die geld uit het noodfonds ontvangen inzichtelijk zouden moeten maken waaraan het geld is besteed, onder meer door een onafhankelijke en openbare rapportage, om te laten zien dat de inzet van noodsteun werkt. Ook is een van de lessen van de Algemene Rekenkamer om bij de start van nieuwe steunprogramma's afspraken te maken over de onafhankelijke evaluatie van de effectiviteit van de maatregelen. Ik ben van mening dat er breder gekeken moet worden dan de exacte besteding van de noodsteun, om te kunnen beoordelen of de steun effectief is geweest voor de lidstaat. Aan het begin van het programma wordt in het zogenaamde Memorandum of Understanding beschreven welke maatregelen en beleidsacties de lidstaat moet nemen om in aanmerking te komen voor de noodleningen. Dit zijn specifieke maatregelen, die afgestemd worden op de problematiek in de betreffende lidstaat, gericht op herstel van financiële stabiliteit, structurele hervormingen en het op orde brengen van de begroting. Dat heeft als doel om de lidstaat weer op eigen benen te laten staan. Conform de IMF-systematiek, is het eigen aan dergelijke steunprogramma's dat voor een deel de eindbestemming van de steun niet aangegeven kan worden. Er is immers geen sprake van projectfinanciering, maar van algemene begrotingsfinanciering, omdat de lidstaat geen of nauwelijks meer toegang heeft tot de kapitaalmarkt. In Nederland is er ook geen één-op-één relatie te leggen tussen alle inkomsten van de staat en de uitgaven. Een eerste beoordeling van de effectiviteit van de noodsteun vindt plaats in de reguliere monitoringsmissies van de Trojka op basis van drie indicatoren, te weten de ontwikkeling van de lange rente, overheidstekort en staatsschuld. Hoewel deze indicatoren zonder meer relevant zijn, geven zij slechts een globale, eerste indruk over de huidige situatie en de effectiviteit van de noodsteun. De Griekse problematiek reikt bijvoorbeeld veel verder dan alleen de overheidsfinanciën en in het Spaanse geval is de situatie van de financiële sector cruciaal om een zinvolle uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de noodsteun. Ik ben van mening dat voortgang van maatregelen voldoende gemonitord en beoordeeld wordt door de instituties alvorens er een tranche wordt uitgekeerd. Er is in de uitvoering van programma's sprake van continue monitoring.

Ook geeft de Algemene Rekenkamer als les voor de toekomst aan dat de Europese Commissie het post-programma toezicht op de landen die steunprogramma's hebben verlaten kan intensiveren. De Commissie zou daarvoor dan de verdiepende analysemogelijkheden moeten inzetten van het Europees Semester. Daaraan gekoppeld wil de Algemene Rekenkamer dat de Ecofinraad specifieke aanbevelingen aan deze landen zou moeten kunnen doen ten aanzien van hun begrotings- en macro-economische situatie. Na afloop van het programma is toezicht op de lidstaat van groot belang, omdat voorkomen moet worden dat de lidstaat in 'oud' beleid vervalt. Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), de Macro-economische Onevenwichtigheden Procedure (MEOP) en het Europees Semester in combinatie met de post-programma evaluaties en het Early Warning Systeem van het esm waarborgen dat lidstaten worden gestuurd op beleid dat bijdraagt aan structurele groei, financiële stabiliteit en houdbare overheidsfinanciën. De huidige post-programme monitoring missies van de Europese Commissie vinden elk half jaar plaats. In het voorjaar sluit de post programme monitoringmissie aan bij de diepteonderzoeken van de Europese Commissie, waarmee al desgewenst aanbevelingen aan lidstaten gegeven kunnen worden om onevenwichtigheden aan te pakken. Indien de begrotings- of macro-economische situatie in een lidstaat daartoe aanleiding geeft kan de Raad op voorstel van de Commissie een corrigerende aanbeveling doen. Indien een lidstaat onvoldoende opvolging geeft aan een dergelijke aanbeveling, is het mogelijk een

financiële sanctie op te leggen. De afgelopen jaren zijn de procedures onder het SGP al sterk verbeterd en ik ben van mening dat lidstaten die een leningenprogramma verlaten door deze aangescherpte procedures voldoende onder toezicht staan.

Tenslotte geeft de Algemene Rekenkamer aan dat het van belang is dat het toezicht van de Europese Commissie op de kwaliteit van financiële informatie wordt versterkt. Ik steun deze aanbeveling en vind het cruciaal dat de informatie die lidstaten aanleveren bij de Europese Commissie juist en volledig is. De Algemene Rekenkamer wijst in het rapport op de ervaringen onder het eerste Griekse leningenprogramma's, waar achteraf het Griekse overheidstekort van 2009 flink hoger bleek uit te vallen dan eerder was aangegeven. Specifiek voor de Griekse casus zijn afspraken in het MoU gemaakt om ervoor te zorgen dat het Griekse statistiek bureau onafhankelijk kan werken. Daarnaast geeft Eurostat assistentie aan lidstaten voor de ontwikkeling van statistiek en daar bovenop heeft Eurostat de afgelopen jaren voortdurend extra technische assistentie verleend aan Griekenland om de statistieken in Griekenland te verbeteren.

Reactie op aandachtspunten en lessen m.b.t. informatievoorziening aan het Nederlandse parlement

De Rekenkamer geeft aan dat de mogelijkheden van democratische controle op en verantwoording over de besluitvorming van de Eurogroep en de Trojka kunnen worden versterkt. Parlementen - zowel op Europees als nationaal niveau - moeten zicht kunnen hebben op de besluitvorming en de onderbouwing ervan.

Ik wil benadrukken dat het Nederlandse parlement altijd vooraf geïnformeerd wordt over de agenda van de Eurogroep en de Nederlandse inzet in de geannoteerde agenda. Vervolgens is er in een Algemeen Overleg Eurogroep en Ecofinraad gelegenheid voor het parlement om met de minister de Nederlandse inzet te bespreken. Na afloop van de Eurogroep en Ecofin ontvangt het parlement altijd een verslag. Ik ben van mening dat middels deze procedure het parlement goed betrokken is bij de besluitvormingsprocessen in de Eurogroep.

Daarnaast wil ik benadrukken dat het een politiek besluit is geweest om de noodfondsen EFSF en ESM een intergouvermenteel karakter te geven. Het EFSF en het ESM vallen daardoor niet onder het EU Werkingsverdrag en daardoor heeft het Europees parlement geen rol in de besluitvorming. Nationale parlementen hebben wel een rol in de besluitvorming rondom de noodfondsen. Zo hebben alle nationale parlementen van de eurozone het ESM-Verdrag geratificeerd. In Nederland hebben we daarnaast in het informatieprotocol afspraken gemaakt hoe het kabinet de Tweede Kamer informeert over ESM en EFSF-besluiten (kenmerk Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, nr. 21501-07 1217 d.d. 15 december 2014). Het Nederlandse parlement ontvangt van het kabinet (al dan niet op vertrouwelijke basis) de documenten waarop besluitvorming in de Eurogroep of ESM Raad van Gouverneurs plaats vindt over de steunprogramma's.

Ik ben verheugd dat uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de Tweede Kamer, ondanks dat veel besluiten onder grote tijdsdruk moesten werden genomen, goed geïnformeerd is over de totstandkoming van de noodfondsen, het Nederlandse aandeel daarin en de steunprogramma's.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In dit rapport behandelen wij noodfondsen en steunmaatregelen van de ECB tijdens de crisis in samenhang met elkaar.
Een eerste reden om dit te doen is dat zowel de noodfondsen als de monetaire operaties die de ECB in het kader van de crisis heeft ondernomen reële gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse schatkist. Nederland staat voor een fors bedrag garant voor het EFSF en het ESM. Er is daarnaast een staatsgarantie van € 5,7 miljard afgegeven om de risico's die voortvloeien uit de operaties van de ECB af te dekken. De eerste garantstelling raakt de begroting direct als de garanties worden ingeroepen. De tweede garantstelling kan de winstafdracht van DNB raken en raakt daarmee dan indirect ook de begroting.
Een tweede reden om noodfondsen en steunmaatregelen in samenhang met elkaar te bekijken, is dat zo goed zicht te krijgen is op de effectiviteit van de ingezette noodsteun. Wij merken op dat een aanzienlijk deel van de noodfondsen is ingezet voor banken, en dat de ECB nauw betrokken is bij de uitvoering van de steunprogramma's door zijn rol binnen de trojka. Wij realiseren ons dat het ECB onafhankelijk is, maar zien tegelijkertijd dat monetair beleid en bestrijding van de crisis met elkaar verweven zijn. Daarbij komt dat uitspraken van de president van de ECB vaak vergaande consequenties hebben, ook voor de overheidsliquiditeit en -solvabiliteit.
In tegenstelling tot wat de minister van Financiën suggereert tellen wij in dit rapport de risico's die voortvloeien uit steunoperaties van de ECB en noodfondsen overigens niet bij elkaar op.

Wij constateren dat sinds 2010 geld van de belastingbetaler uit de landen van de eurozone wordt ingezet als lening of als garantie voor leningen aan programmalanden. Hierbij hoort volgens ons een transparante besluitvorming door de eurogroep, inclusief een daarbij passende onafhankelijke controle en verantwoording. Dat besloten is om sommige noodfondsen op intergouvernementele basis tot stand te laten komen doet daar niets aan af. We begrijpen dat onder de toenmalige omstandigheden bij de totstandkoming van de steunprogramma's en noodfondsen voor deze vorm is gekozen, maar vinden het desondanks teleurstellend dat de minister geen toezegging doet ervoor te ijveren om in deze situatie verandering te brengen.

Wij waarderen dat de minister bij de Europese Commissie zal aangeven dat het van belang is om evaluaties op te stellen van de afgeronde leningenprogramma's waar de Commissie een rol in heeft gehad. Wij benadrukken dat het moet gaan om onafhankelijke evaluaties en niet om evaluaties waarin de betrokken instanties zichzelf de maat nemen. De werkwijze waarvoor recent is gekozen, waarbij de Commissie een stuurgroep heeft ingesteld die bestaat uit eigen medewerkers, biedt volgens ons onvoldoende waarborgen voor een onafhankelijk resultaat.

Wij constateren dat er sprake blijft van een verschil van inzicht over de wenselijkheid van onafhankelijke externe controle bij het noodfonds EFSF. Met een auditcomité dat bestaat uit rechtstreeks betrokkenen, is er de facto geen sprake van onafhankelijke externe controle. Wij merken daarbij op dat het EFSF en ESM inmiddels één organisatie vormen. Daarbij is elk onderdeel van de 'governance' van de EFSF overgeheveld naar het ESM, behalve de mogelijkheid voor onafhankelijke externe controle.
We stellen het op prijs dat de minister de mogelijkheid dat het ESM-auditcomité onderzoek doet naar rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen zal bespreken.

We zullen de uitkomsten daarvan met belangstelling volgen. We zijn overigens van mening dat dan meer mensen en middelen noodzakelijk zijn als het auditcomité diepgaander onderzoek wil kunnen doen naar rechtmatigheid en doeltreffendheid.

We stellen ten slotte vast dat de minister kennelijk de mogelijkheden die het huidige post-programmatoezicht biedt voldoende acht. Wij zijn van mening dat het toezicht pas dan voldoende is als aan de conclusies en aanbevelingen die binnen het Europees Semester worden geformuleerd, voortaan ook daadwerkelijk consequenties worden verbonden voor de betreffende landen.

Bijlage 1 Normen

Op dit onderzoek zijn drie typen normen van toepassing:
1. normen ontleend aan wet- en regelgeving;
2. beleidsnota's en andere documenten waarin staat hoe het onderzochte beleid volgens de minister dient te worden uitgevoerd;
3. onze eigen normen zoals vastgelegd in onze basisnormnotitie voor beleidsonderzoek en in de basisnormnotitie voor onderzoek naar financieel management in de ESM.

1. Normen ontleend aan wet- en regelgeving

De Comptabiliteitswet 2001 (CW (2001) bevat in twee artikelen normen die in dit onderzoek van toepassing zijn:
- Artikel 85: De Algemene Rekenkamer onderzoekt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.
- Artikel 87: De Algemene Rekenkamer is bevoegd, voor zover zij een en ander nodig acht voor het uitoefenen van haar taak, bij alle dienstonderdelen van het Rijk alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers op door haar aan te geven wijze te onderzoeken. Onze Ministers zijn gehouden desgevraagd de inlichtingen te verstrekken die de Algemene Rekenkamer voor haar taak nodig acht.

2. Beleidsnota's en dergelijke

Wij hanteren de vuistregel dat de beoogde prestaties en effecten van het beleid in beleidsnota's en dergelijke dienen te worden opgenomen, en vervolgens moeten worden gerealiseerd. Het gaat hierbij om:
- afspraken die de minister van Financiën namens lidstaat Nederland heeft gemaakt en die in 'memoranda of understanding' zijn vastgelegd;
- afspraken die de minister namens Nederland heeft gemaakt over de leningen en garantiestellingen voor de noodfondsen;
- informatie- en verantwoordingsdocumenten van de ministers aan de Tweede Kamer.

3. Eigen normen Algemene Rekenkamer

Totstandkoming van informatie
Informatie over beleid moet tot stand komen op een betrouwbare, valide, ordelijke, controleerbare en kosteneffectieve manier. De financiële verantwoording in de EU (zowel over de EU als geheel als over de afzonderlijke lidstaten) moet zoveel mogelijk bestaan uit kwantitatieve en extern gecontroleerde informatie. De voor het beleid ingezette euro's moeten volgbaar zijn tot aan de besteding.

Besluitvorming en informatie daarover
De wijze waarop besluiten worden genomen op nationaal en Europees niveau moet transparant zijn.
De informatie die op ministeries aanwezig is over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot een Nederlandse stellingname op een bepaald Europees beleidsterrein, moet

van voldoende kwaliteit zijn.
Dat wil zeggen dat deze informatie goed onderbouwd moet zijn en inhoudelijk moet aansluiten op (het doel van) het beleid waarop de besluitvorming betrekking heeft.
Ook moet er sprake zijn van reconstrueerbare dossiervorming (eventueel digitaal).

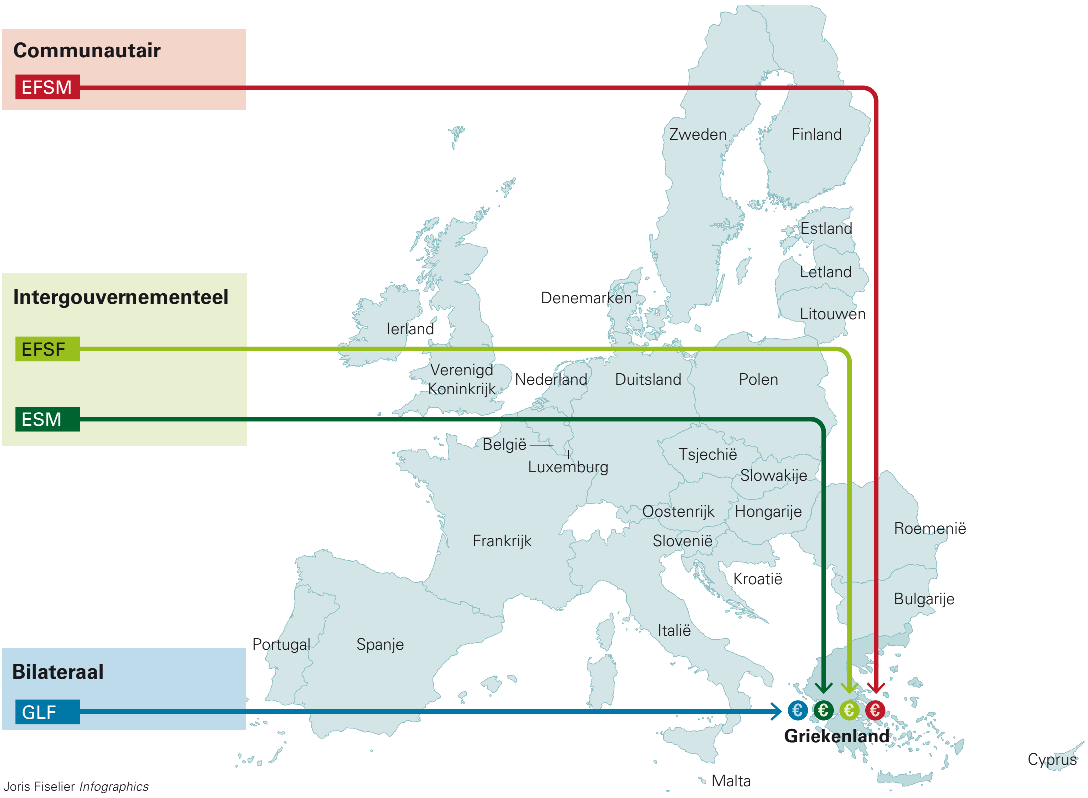
Informatievoorziening aan Staten-Generaal
De informatie die ministers in hun verantwoording aan de Staten-Generaal verstrekken over de steunprogramma's en noodfondsen moet voldoen aan de volgende normen:
- betrouwbaarheid: de informatie is juist, volledig, toegankelijk, van voldoende kwaliteit;
- tijdigheid: de informatie wordt tijdig gecommuniceerd;
- toereikendheid: de informatie is duidelijk, begrijpelijk en bruikbaar voor de geadresseerde;
- transparantie: de informatie wordt op deugdelijke wijze afgelegd, zodat inzichtelijk is hoe de Nederlandse stellingname tot stand is gekomen.

Daarnaast moet de verantwoording over de noodfondsen voldoen aan de voor dit onderwerp relevante standaarden van de Verenigde Naties (VN), en de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS):
- de kenmerken van goed openbaar bestuur zoals de VN die onderscheidt, waaronder transparantie, publieke verantwoording (over rechtmatigheid, integriteit, het lerend vermogen en 'in control' zijn), effectiviteit en efficiëntie;
- de IPSAS-standaarden met betrekking tot de aspecten verantwoording en democratische controle, waaronder IPSAS 15 en 22 over de openbaarmaking van financiële informatie (geld, prestaties en effecten).

Bijlage 2 Factsheets Griekenland, Ierland en Spanje

Griekenland: noodsteun in de praktijk

Griekenland heeft in 2010 noodsteun ontvangen uit de Griekse Leningfaciliteit (GLF). Sinds 2012 tot en met 30 juni 2015 ontvangt het land steun uit de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF). De noodsteun voor Griekenland had als doel om de financiële stabiliteit in het eurogebied als geheel te waarborgen, de terugkeer van Griekenland op de kapitaalmarkt te realiseren en het vertrouwen te herstellen. Recent is besloten Griekenland een overbruggingskrediet te verlenen vanuit het Europese Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM) en een derde programma te starten vanuit het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). De eerste tranche daarvan is inmiddels uitgekeerd.



Joris Fiselier *Infographics*

Wat is er gebeurd?

Het overheidstekort en de staatsschuld van Griekenland waren in 2009 erg hoog, waardoor het land niet meer op de kapitaalmarkt kon lenen. Deze situatie kwam aan het licht na een herziening van de cijfers door het Grieks statistisch bureau.

- December 2009: nieuwe regering treedt aan, begrotingstekort blijkt aanzienlijk groter dan eerdere statistieken aangaven.
- Februari 2010: Raad van Ministers maant Griekenland om uiterlijk mei 2010 maatregelen te nemen, en om het buitensporig tekort uiterlijk in 2012 te corrigeren.
- 11 februari 2010: principebesluit eurogroep over steunverlening aan Griekenland onder strenge voorwaarden.
- April 2010: vertrouwen kapitaalmarkt in Griekenland ingestort. Griekenland kan niet meer lenen en heeft steun nodig om aan de financiële verplichtingen te kunnen voldoen.
- 23 april 2010: Griekenland verzoekt EU om steun.
- 9 mei 2010: eurogroep stemt in met oprichting van GLF.

- 20 februari 2012: 1e steunprogramma wordt stopgezet omdat financieringsgat veel groter blijkt dan geraamd, restant wordt overgeheveld naar EFSF. 2e steunprogramma gaat in 2012 van start met betalingen vanuit EFSF.
- December 2014: geen akkoord tussen trojka en Griekse regering, laatste tranche EFSF-steun wordt niet uitgekeerd.
- Januari 2015: nieuwe regering na verkiezingen, lopend steunpakket krijgt technische verlenging met vier maanden tot juni 2015.
- 30 juni 2015: overleg over nieuw steunprogramma voor Griekenland loopt spaak. Het 2e steun-programma loopt af.
- 17 juli 2015: eurogroep besluit tot een derde programma vanuit het ESM, mits aan enkele voorwaar-den wordt voldaan. Griekenland ontvangt een overbruggingskrediet vanuit het EFSM.
- 19 augustus 2015: de eurogroep stemt, na goedkeuring door nationale parlementen, in met een derde steunpakket van € 86 miljard vanuit het ESM.
- 20 augustus 2015: het ESM keert een eerste tranche uit van € 23 miljard op basis van het derde pro-gramma. Hiermee is onder meer het overbruggingskrediet vanuit het EFSM afgelost.

Hoeveel noodsteun had Griekenland nodig?

Vanaf 2010 kon Griekenland niet meer in zijn financieringsbehoefte voorzien. Er gaapte een gat tussen het kapitaal dat Griekenland nodig had om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen en wat het land aan leningen kon verkrijgen op de kapitaalmarkt. De grootte van dit financieringsgat heeft sinds de start van het eerste Griekse steunprogramma gefluctueerd. Eind 2011 bleek het gat dusdanig veel groter dan geraamd dat een tweede steunprogramma nodig was. In augustus 2015 is een akkoord bereikt over een derde steunprogramma.

Samenvattend overzicht financieringsbehoefte Griekenland (in miljarden euro's)

	2010 (1e programma)	2011 (2e programma)	2015 (3e programma)
Nodig	**203**	**179**	**94**
Financieringstekort	53	21	
Overige behoefte kasgelden	2	19	15
Afbetalen schulden	138	60	54
Bankensteun en kosten ombuigen leningen van private sector (PSI-deal)	10	78	25
Beschikbaar	**94**	**14**	**8**
Nieuwe leningen op kapitaalmarkt	94	14	
Financieringsoverschot			2
Privatiseringen			6
Financieringsgat	**109**	**165**	**86**

Bron: gegevens Europese Commissie uit 1e en 2e Griekse programma en ESM-voorstel voor Financial Assistance Facility Agreement.

Hoeveel geld heeft Griekenland ontvangen en uit welke noodfondsen?

Op 2 mei 2010 werden bilaterale leningen van eurolanden aan Griekenland toegezegd. Het ging in eerste instantie om een totaalbedrag van € 80 miljard[60], gebundeld en beheerd door de Europese Commissie, plus nog € 30 miljard van het IMF.

60 Deze toezegging is tussen mei 2010 en februari 2011 verlaagd naar € 77,3 miljard, omdat het Slowaakse parlement de steun aan Griekenland weigerde en omdat Ierland en Portugal steun verzochten waardoor de oorspronkelijke toezegging van € 80 miljard ver-der werd verlaagd met het Ierse en Portugese aandeel.

Toen duidelijk werd dat het eerste steunprogramma onvoldoende soelaas bood, is het programma in 2012 beëindigd en gemaximaliseerd op het bedrag dat op dat moment was uitgeleend aan Griekenland: € 52,9 miljard steun vanuit de eurozone en € 20,1 miljard steun van het IMF, samen € 73 miljard. Vanuit de EFSF is daarna in combinatie met het IMF een tweede programma opgezet. Vanuit de EFSF werd € 143,6 miljard toegezegd, waarvan € 119,2 miljard 'nieuwe' toezeggingen; het overige deel werd overgeheveld uit het eerste steunprogramma. De bedragen zijn deze keer niet in de vorm van bilaterale leningen door de eurolanden verstrekt, maar vanuit de EFSF.
Het IMF zegde voor het tweede steunprogramma € 28 miljard toe, waarvan € 10 miljard was overgebleven uit het eerste programma.

Voor het derde steunprogramma is € 86 miljard toegezegd vanuit het ESM. Voor de korte termijn heeft Griekenland vanaf juli 2015 € 7,2 miljard vanuit het EFSM ontvangen.

Samenvattend overzicht toezeggingen (in miljarden euro's)

	EU	eurolanden	IMF	Totaal
Programma 1 (GLF)		52,9	20,1	73,0
Programma 2 (EFSF):		143,6	28,0	171,6
Restant programma 1		24,4	10,0	34,4
Toezegging programma 2		119,2	18,0	137,2
Overbruggingskrediet (EFSM)	7,2			7,2
Programma 3 (ESM)		86	PM*	86
Totaal programma's	**7,2**	**282,5**	**48,1**	**337,8**

* Een mogelijke bijdrage door het IMF wordt in mindering gebracht op de toezegging van € 86 miljard door de eurolanden. De totale toezegging aan Griekenland blijft daarmee gelijk (€ 86 miljard).
Bron: gegevens Europese Commissie uit 1e en 2e Griekse programma, en ESM-voorstel voor Financial Assistance Facility Agreement.

Samenvattend overzicht uitkeringen (in miljarden euro's)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
EFSF			108,2	25,3	8,3		141,8
ESM						23,0	23,0
EFSM						7,2	7,2
GLF	21,0	31,9					52,9
IMF	10,5	9,6	1,6	6,7	3,4		31,8
Totaal	**31,5**	**41,5**	**109,8**	**32,0**	**11,7**	**30,2**	**256,7**

Bronnen: gegevens Europese Commissie uit 4e review van 2e programma en de websites van de Europese Commissie en het ESM

Wat heeft Griekenland met dit geld gedaan?

De noodsteun uit het eerste steunprogramma is ingezet voor het afbetalen van schulden, het herkapitaliseren van banken en het terugdringen van het Griekse financieringstekort. Voor het tweede steunprogramma is alleen op basis van de financieringsbehoefte van Griekenland te reconstrueren waar Griekenland het geld voor nodig had en dus waarschijnlijk aan heeft besteed. Er is geen informatie beschikbaar waaruit blijkt hoe Griekenland deze noodsteun feitelijk heeft besteed, behalve dat er € 18 miljard is uitgekeerd aan de Griekse banken. Over de besteding van de steun vanuit het derde programma is nog geen informatie beschikbaar.

Overzicht feitelijke bestedingen 1e en 2e Griekse programma (in miljarden euro's)

	Feitelijke bestedingen	
	1e programma*	2e programma
Totaal	**118**	**Onbekend ****
Financieringstekort	32	
Tekort		
Rentebetalingen		
Overige behoefte kasgelden	**14**	
Reserveringen		
Achterstallige betalingen		
Kasbuffer	14	
Afdracht aan ESM		
Afbetaling schulden	**69**	
Langlopende leningen	33	
Kortlopende leningen	36	
Aflossingen aan IMF		
Kosten Private Sector Involvement (PSI)	**3**	
Kasgeld PSI (afkoop en rente)		
Herkapitalisatie banken	3	18
Kasgeld voor terugkoop staatsschuld		

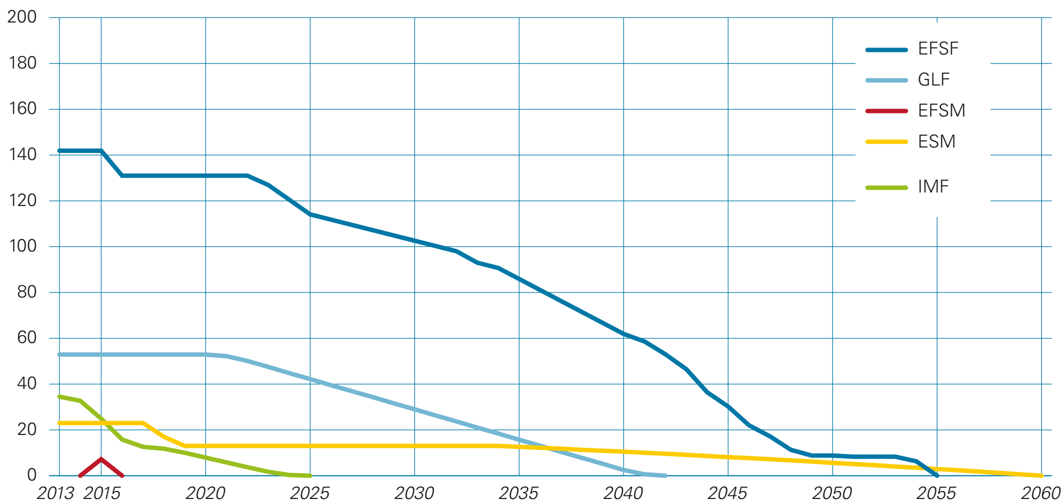
* Bron: deze cijfers omvatten onze reconstructie van gegevens Europese Commissie uit 5e review van het 1e programma, oktober 2011 (p. 43).

** De trojka heeft geen gegevens gepubliceerd over feitelijke bestedingen van het tweede programma. Het is derhalve onbekend welke bedragen in deze tabel kunnen worden opgenomen met uitzonderingen van € 18 miljard voor herkapitalisatie banken.

Wanneer betaalt Griekenland het geld terug?

Alle noodsteun vanuit de EU en het IMF is gebaseerd op leningen. Griekenland moet deze steun dus terugbetalen. De eurolanden zijn Griekenland tegemoet gekomen in de voorwaarden voor rente en aflossing. De renteopslag voor de EFSF-leningen is gereduceerd tot nihil. De looptijden zijn verlengd en de Griekse Leningfaciliteit kent een aflossingsvrije periode van tien jaar. Wel heeft Griekenland volgens de EFSF in februari 2015 € 10,9 miljard aan ongebruikte leningen terugbetaald.

Griekenland: overzicht uitstaande leningbedragen per fonds (in miljarden euro's)



Bronnen: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu (over het EFSM), http://www.esm.europa.eu/ (over het ESM), http://www.efsf.europa.eu (over de EFSF), http://www.imf.org (over het IMF) en data Ministerie van Financiën (over de GLF).

Hoe staat Griekenland er nu voor?

Er is op dit moment nog geen informatie beschikbaar over de effectiviteit van de noodsteun aan Griekenland. Aan de hand van gegevens van de ECB tonen we hieronder op basis van drie financieel-economische indicatoren hoe Griekenland er na een aantal jaren noodsteun voor staat:

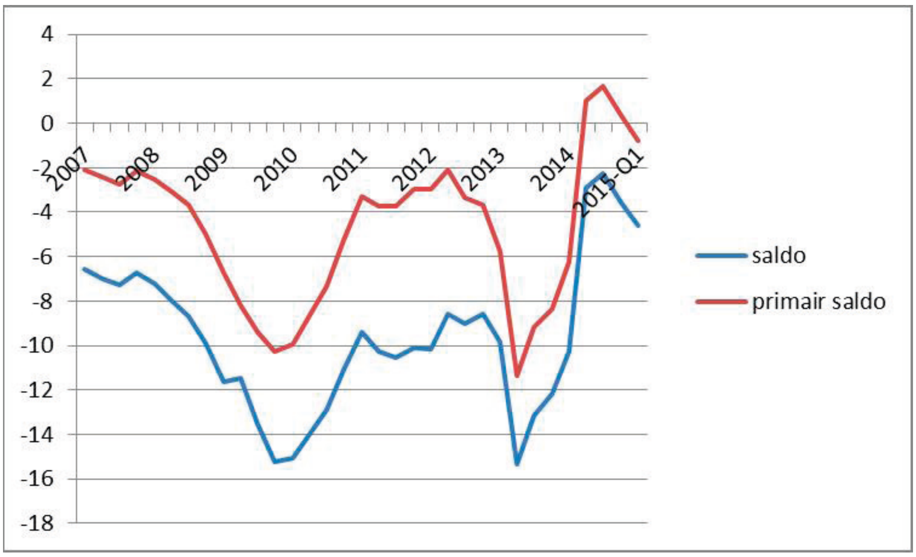
- ontwikkeling van de Griekse langetermijnrente (10 jaar) 2007 - 2015 (eerste kwartaal);
- ontwikkeling van het Griekse overheidstekort 2007 - 2015 (eerste kwartaal);
- ontwikkeling van de Griekse staatsschuld 2007 - 2015 (eerste kwartaal).

De rente daalde vanaf 2012 nadat Griekenland noodsteun had ontvangen van de eurolanden en het IMF, maar is in 2015 na de Griekse verkiezingen en bij het uitblijven van overeenstemming over de uitkering van de laatste tranche uit het tweede programma weer stijgende. Eind 2014 had Griekenland een tekort van onder de 3% maar was de staatsschuld onverminderd hoog. Indien het tekort wordt gecorrigeerd voor de uitgaven aan aflossingen en rente (primaire saldo) heeft Griekenland begin 2015 een klein tekort op de balans.

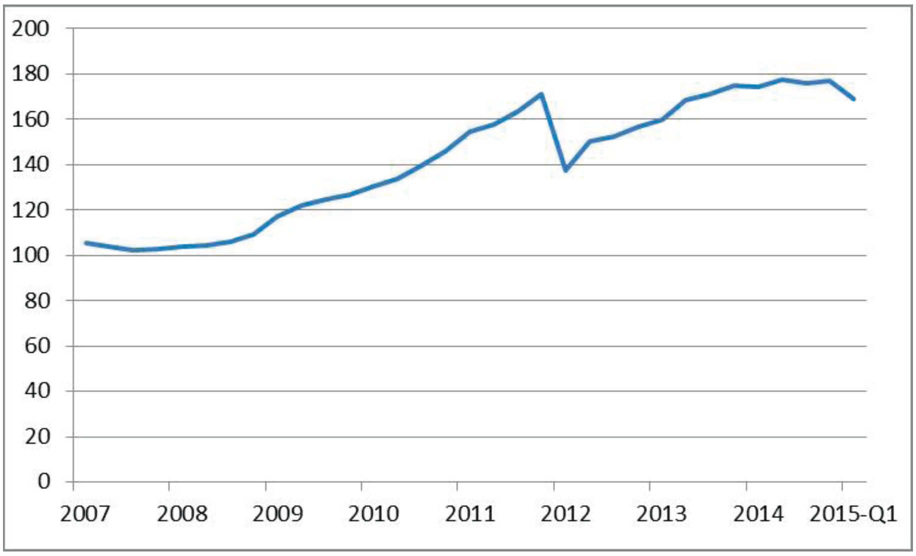
Ontwikkeling Griekse langetermijnrente (in procenten bbp)



Ontwikkeling Grieks overheidssaldo (in procenten bbp)



Ontwikkeling Griekse staatsschuld (in procenten bbp)



Financiële consequenties Griekse steunprogramma's

Hieronder geven we een overzicht van de in Griekenland uitstaande bedragen - voor zover bekend -.

Samenvattend overzicht financiële consequenties Griekse steunprogramma's (in miljarden euro's)

Financieringsbron	Totaal financieel belang geldschieters 31-8-2015	Financieel belang Nederland 31-8-2015
GLF – Eerste Griekse programma	52,9	3,2 (6,0%)
EFSF – Tweede Griekse programma	130,9	8,0 (6,1%)
ESM – Derde Griekse programma	23,0	1,3 (5,7%)
IMF – Eerste en Tweede Griekse programma	23,9*	Ca. 0,53 (2,2%)
ECB - SMP-portefeuille Griekenland	16,1**	0,92*** (5,7%)
ECB - Open Markt Operaties m.b.t. Griekse banken	53,5**	3,05*** (5,7%)
Emergency Liquidity Assistance (ELA) Griekenland	Circa 83****	-

* Griekenland heeft een deel afgelost aan het IMF. Op 30 juni 2015 is Griekenland bij een volgende aflossing in gebreke gebleven. In welke mate het IMF deelneemt aan het derde programma is op 31 augustus 2015 nog niet bekend.

** Eigen berekeningen op basis gegevens uit het DNB-jaarverslag 2014, uitgaande van een Nederlands aandeel van 5,7%.

*** Bron: DNB-Jaarverslag 2014, tabel 5.3 Monetaire uitzettingen.

**** De laatste officiële gegevens van de ECB over ELA-steun zijn van juni 2015. Gegevens uit de media laten zien dat dit bedrag inmiddels is opgelopen tot circa € 91 miljard.

Toelichting bij de cijfers:
De EFSF heeft per 31 augustus 2015 leningen ter waarde van € 130,9 miljard uitstaan bij de Griekse overheid. Dit bedrag is exclusief leningen van € 10,9 miljard, die Griekenland reeds heeft terug betaald aan de EFSF. Het Nederlandse aandeel in de EFSF bedraagt 6,1%, waardoor Nederland garant staat voor € 8 miljard van de uitstaande EFSF-leningen aan Griekenland.

Het Nederlandse aandeel in het ESM is 5,7%. Per 31 augustus 2015 heeft het ESM € 23 miljard aan Griekenland uitgekeerd, waardoor Nederland voor € 1,3 miljard van de ESM-leningen aan Griekenland aan de lat staat.

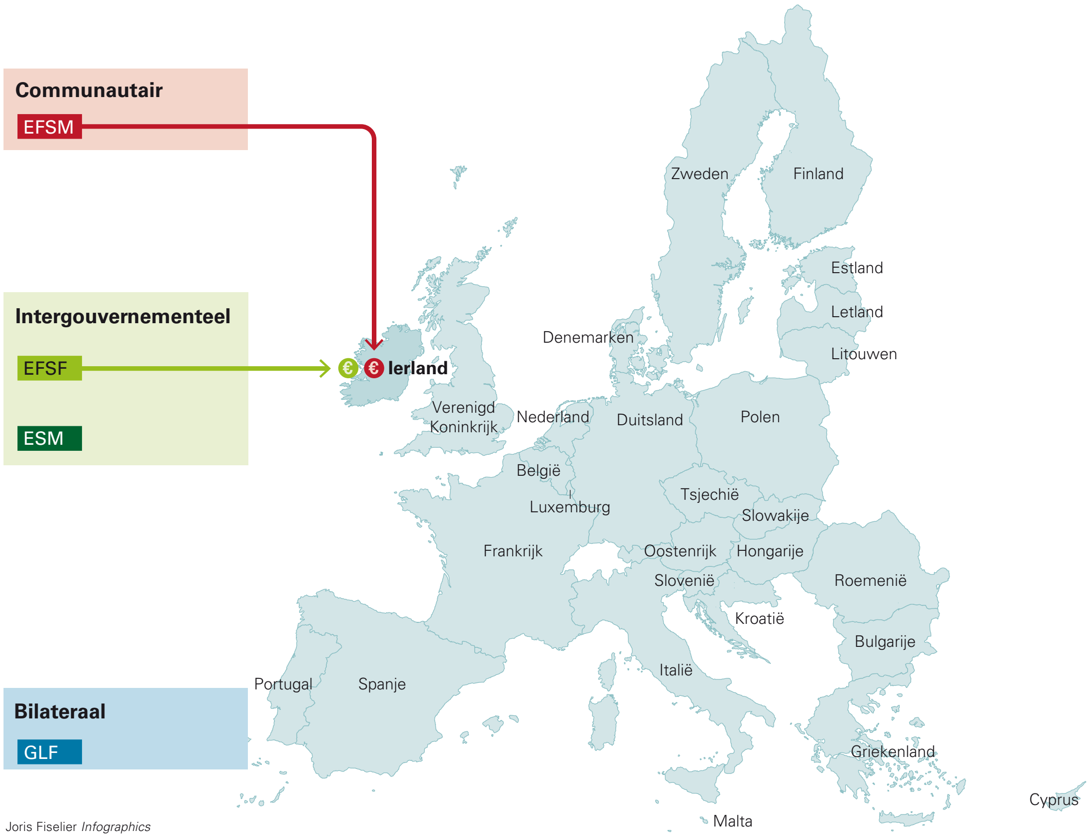
Een deel van de IMF-leningen heeft de Griekse overheid inmiddels terug betaald, maar op 30 juni 2015 is Griekenland bij een aflossing in gebreke gebleven. Met een uitstaande schuld van € 23,9 miljard komt het Nederlandse aandeel (2,2%) op circa € 0,53 miljard.

Ten aanzien van de portefeuille van het Securities Markets Programme[61] (SMP) is op basis van het DNB-Jaarverslag 2014 (tabel 5.3) bekend dat de blootstelling van Nederland in relatie tot Griekenland ultimo 2014 € 0,92 miljard bedroeg. Uitgaande van een Nederlands aandeel van 5,7%, betreft de totale blootstelling van de eurozone € 16,1 miljard. Overigens meldt de ECB in een persbericht van 19 februari 2015 over de jaarstukken 2014 dat de aangehouden boekwaarde van de SMP-portefeuille voor Griekenland € 18,1 miljard bedraagt. Voor de open marktoperaties van de ECB voor Griekse banken bedroeg de Nederlandse blootstelling ultimo 2014 € 3,05 miljard. De totale blootstelling op Griekenland voor de gehele eurozone bedraagt op basis van eigen berekening € 53,5 miljard.

61 Opkoopprogramma voor overheidsobligaties op de secundaire markt.

Noodsteun voor Ierland: EFSM en EFSF in de praktijk

Ierland deed in 2010 als eerste EU-lidstaat een beroep op de twee tijdelijke Europese noodfondsen: de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM). Het steunprogramma voor Ierland had tot doel de overheidsschuld van het land terug te brengen tot 3% per eind 2014 en het vertrouwen in de houdbaarheid van de Ierse overheidsfinanciën te herstellen. Ierland was eind 2013 ook het eerste land dat zijn steunprogramma weer kon verlaten. Sindsdien is Ierland onderworpen aan het regime van het zogenoemde post-programmatoezicht.



Joris Fiselier *Infographics*

Wat is er gebeurd?

In 2007 kende Ierland nog geen begrotingstekort en had het land een staatsschuld van slechts 20%. Toen in Europa de crisis toesloeg stortte de Ierse huizenmarkt in en raakte de disproportioneel grote bankensector van het land in de problemen. De verzwakte Ierse banken ontvingen omvangrijke overheidssteun om overeind te blijven. Door de sterke verwevenheid van de bankensector en de overheidsfinanciën kon de Ierse overheid vervolgens nauwelijks meer geld op de kapitaalmarkt lenen. Als gevolg daarvan manifesteerden zich in 2009 in Ierland forse financiële tekorten.

- 21 november 2010: Ierse regering dient aanvraag in voor financiële bijstand van EU en IMF.
- 7 december 2010: Ecofinraad stemt in met toekenning noodsteun vanuit EFSM en EFSF. IMF kent ook steun toe.
- 31 december 2013: Iers steunprogramma loopt af.
- 1 januari 2014: post-programmatoezicht op Ierland gaat van start.

Hoeveel noodsteun had Ierland nodig?

Nadat de Ecofinraad in december 2010 instemde met het verlenen van noodsteun hebben de Europese Commissie, de ECB en het IMF in februari 2011 een inschatting gemaakt van de Ierse financieringsbehoefte voor de periode 2011-2013. Uit de stresstest in juli 2011 bleek dat de kapitaalbehoefte van de Ierse banken geringer was dan de € 85 miljard die aanvankelijk was geraamd. Echter, Ierland kon tegelijkertijd zelf minder geld aantrekken op de kapitaalmarkt. Het financieringsgat bleef vastgesteld op € 85 miljard.

Samenvattend overzicht financieringsbehoefte (in miljarden euro's)

	Februari 2011	Juli 2011
Nodig	**133,9**	**105,9**
Financieringstekort	98,9	87,9
Bankensteun	70,0	18,0
Beschikbaar	**48,9**	**20,9**
Nieuwe leningen op kapitaalmarkt	48,9	20,9
Financieringsgat	**85,0**	**85,0**

Bron: gegevens Europese Commissie uit Iers steunprogramma uit 2011 respectievelijk uit de 3e review, september 2011

Hoeveel geld heeft Ierland ontvangen en uit welke noodfondsen?

Het totale steunprogramma voor Ierland bestond overeenkomstig de vastgestelde kapitaalbehoefte uit € 85 miljard, waarvan € 40 miljard uit de Europese noodfondsen en € 17,5 miljard uit een Iers fonds. Daarnaast heeft Ierland steun ontvangen van het IMF en bilaterale steun van Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In het overzicht hieronder geven we enkel de toezeggingen vanuit de noodfondsen en het IMF weer.

Samenvattend overzicht toezeggingen (in miljarden euro's)

Noodfonds	Bedrag
EFSM	22,5
EFSF	17,7
IMF	22,5
Totaal steunpakket	**62,7**

Bron: gegevens Europese Commissie uit het Ierse steunprogramma uit 2011

Samenvattend overzicht uitkeringen EU-noodfondsen en IMF (in miljarden euro's)

	2011	2012	2013	2014	Totaal
EFSF	7,6	4,4	5,7		17,7
EFSM	13,9	7,8		0,8	22,5
IMF	13,2	6,6	3,5		23,3
Totaal	**34,1**	**18,7**	**9,1**		**63,5**

Bron: websites EFSM, EFSF en IMF (uitkeringen IMF zijn omgerekend naar euro's vanuit SDR tegen de koers van 31 december 2014, hierdoor is er verschil met het toegezegde bedrag en met de bedragen zoals genoemd in de hoofdtekst van dit rapport: 21,8)

Wat heeft Ierland met dit geld gedaan?

Het primaire doel van de noodsteun aan Ierland was het herstel van het vertrouwen van de financiële markten in de bankensector en de Ierse staat. Dit heeft de Ierse overheid willen doen door:

- op korte termijn de bancaire sector te herstructureren en te versterken met nieuw kapitaal (herkapitalisatie);
- de houdbaarheid van de begroting te herstellen en het buitensporige tekort vóór 2015 terug te brengen;
- de arbeidsmarkt en productmarkt te hervormen om duurzame groei te realiseren.

Overzicht geraamde bestedingen

	2011	2012	2013	2011-2013
Staatskastekort	18,4	16,4	11,2	46,1
Aflossing schulden	9,7	9,4	16,0	37,5
Bankherstructurering	16,6	1,6	0,0	18,1
Overige	0,7	-0,2	1,0	1,5

Bron: gegevens Europese Commissie uit 12e review, december 2013

Bovenstaande bedragen zijn ramingen. Er is geen informatie beschikbaar waaruit blijkt hoe Ierland de noodsteun daadwerkelijk heeft besteed. Wel is bekend welke bedragen Ierland heeft besteed aan de herkapitalisatie van banken.

Herkapitalisatie Ierse banken (in miljarden euro's) in 2011 en 2012

Ontvangers	Steun overheid	Eigen middelen	Totaal
Opvullen kapitaaltekort			
AIB en EBS*	12,7	2,1	14,8
BOI	1,2	4,0	5,2
PTSB + Irish Life	2,7	1,3	4,0
Subtotaal	**16,6**	**7,4**	**24**
Overige herkapitalisatie			
PTSB (verkoop Irish Life)	1,3	n.v.t.	
Diverse kredietinstellingen	0,3		
Totaal	**18,2**		

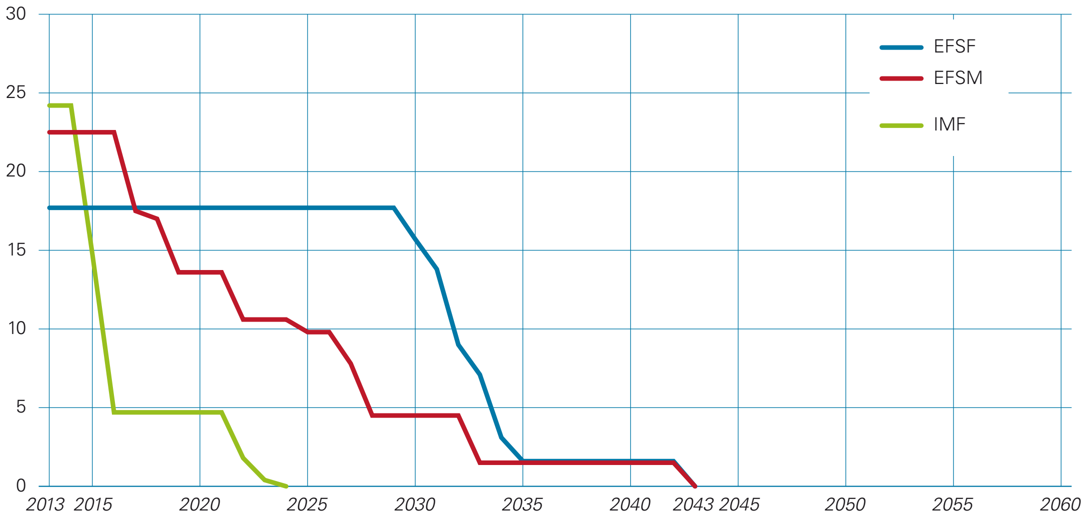
* De Ierse bank EBS is in 2011 overgenomen door AIB.

Bronnen: Gegevens Europese Commissie uit 4e review, december 2011; PCAR review van de Central Bank of Ireland van 2011.

Wanneer betaalt Ierland het geld terug?

Alle noodsteun van de EU en het IMF is gebaseerd op leningen. Ierland moet deze steun dus terugbetalen. Ierland heeft in december 2014 al € 9,5 miljard en in juni 2015 € 10 miljard vrijwillig vervroegd afgelost aan het IMF. De laatste aflossingen zijn gepland voor 2041.

Ierland: overzicht uitstaande leningbedragen per fonds



Bronnen: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu (over het EFSM), http://www.efsf.europa.eu (over de EFSF), http://www.imf.org (over het IMF)

Hoe staat Ierland er nu voor?

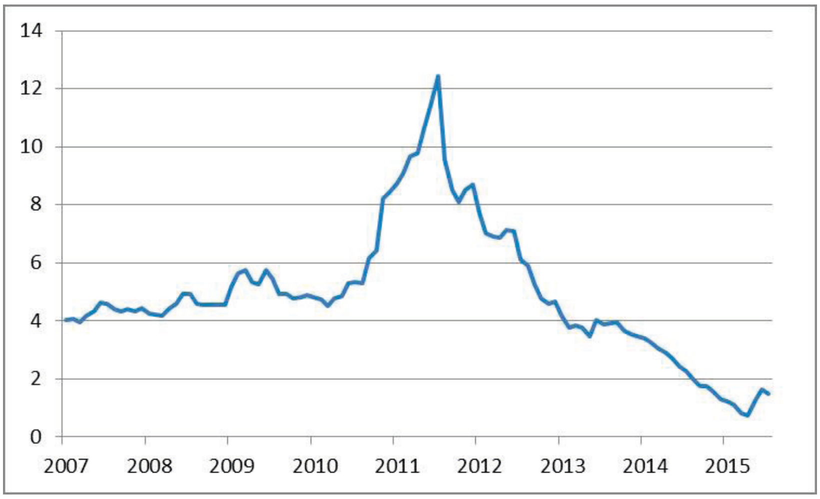
Ierland heeft eind 2013 het steunprogramma verlaten. Overeenkomstig de afspraken staat Ierland vanaf dat moment voorlopig onder post-programmatoezicht. Dit duurt tot minimaal 75% van de leningen is terugbetaald. Zo moet het risico worden verkleind dat een lidstaat terugvalt op beleid dat de financiële stabiliteit en de terugbetaalcapaciteit in gevaar kan brengen. Er zijn inmiddels al surveillance-missies uitgevoerd door de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB). In de review van januari 2015 constateerden deze instellingen dat de risico's van niet-terugbetaling van de lening van de EFSF en het EFSM erg klein zijn.

Er is nog geen informatie beschikbaar over de effectiviteit van de noodsteun aan Ierland. Aan de hand van gegevens van de ECB tonen we hieronder op basis van drie financieel-economische indicatoren hoe Ierland er na een aantal jaren noodsteun voorstaat:

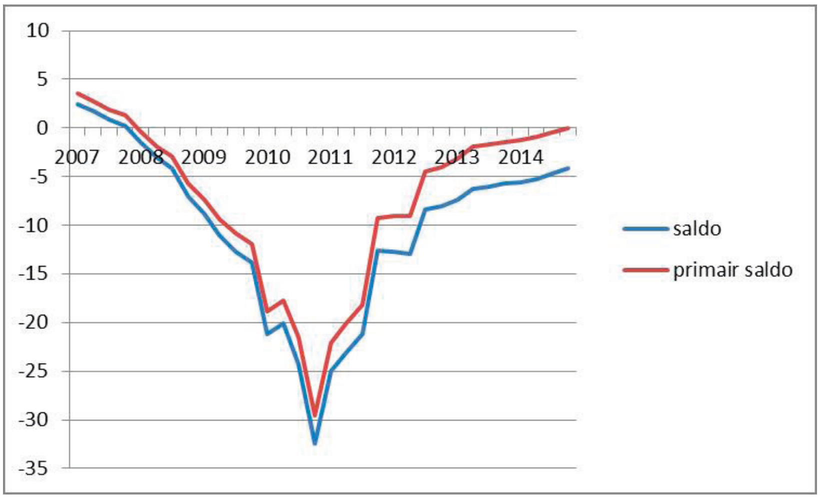
- ontwikkeling van de Ierse langetermijnrente (tien jaar) 2007 - juli 2015;
- ontwikkeling van het Ierse overheidstekort 2007 - 2014;
- ontwikkeling van de Ierse staatsschuld 2007 - 2014.

De rente daalde nadat Ierland noodsteun had ontvangen van de eurolanden en het IMF en bedraagt thans slechts 1,5%. Daarnaast zijn zowel de schuld als het tekort van Ierland aan het zakken naar normale waarden. Indien het tekort wordt gecorrigeerd voor de uitgaven aan aflossingen en rente (primaire saldo) heeft Ierland eind 2014 geen tekort op de balans.

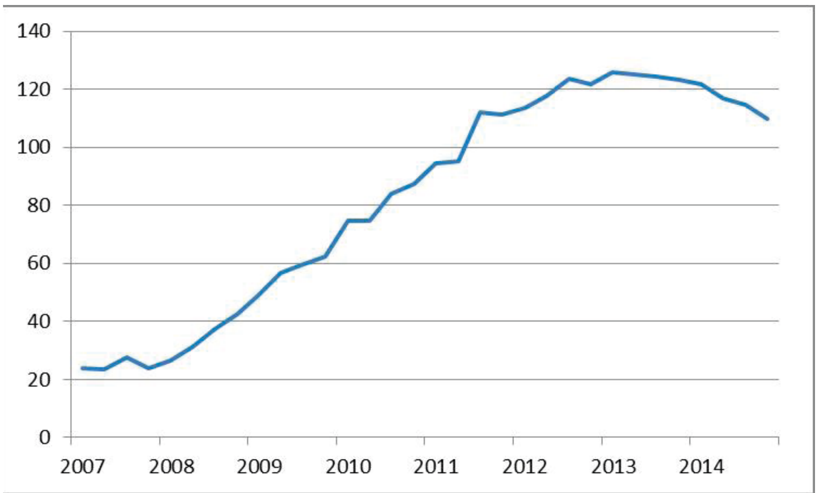
Ontwikkeling Ierse langetermijnrente (in procenten bbp)



Ontwikkeling Ierse overheidssaldo (in procenten bbp)

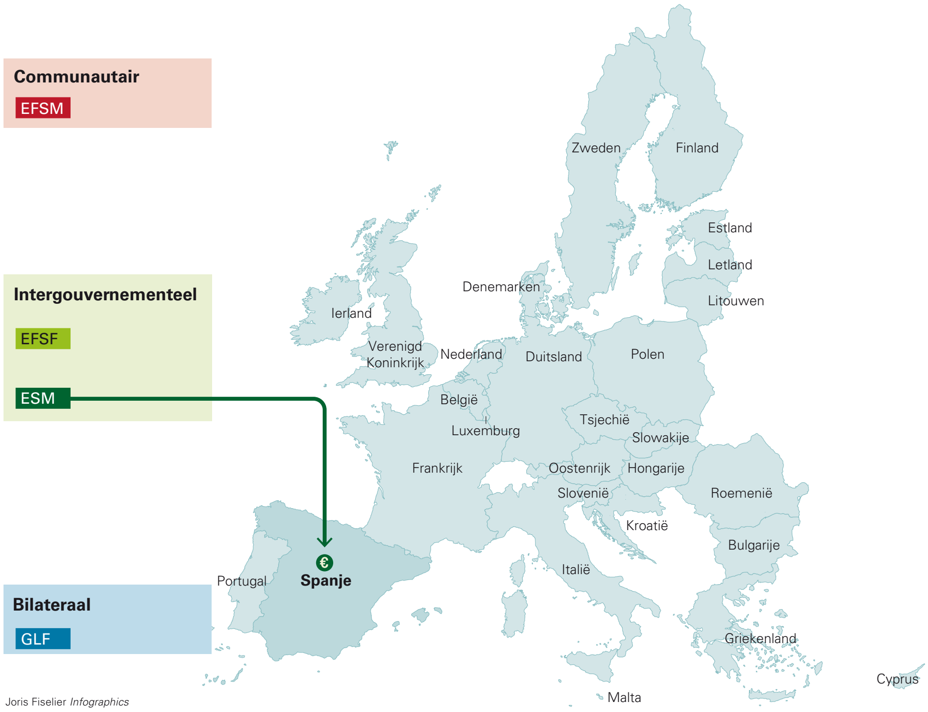


Ontwikkeling Ierse staatsschuld (in procenten bbp)



Noodsteun voor Spanje: ESM in de praktijk

Spanje heeft tussen 2012 en 2013 noodsteun ontvangen vanuit het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Het steunprogramma voor Spanje had tot doel om te komen tot een gezonde, stabiele, effectief gereguleerde en gecontroleerde Spaanse bankensector, die in staat is duurzame economische groei te ondersteunen. Spanje heeft het programma eind 2013 verlaten.



Wat is er gebeurd?

De problemen in Spanje concentreerden zich op de financiële sector. De steun, die werd gefinancierd vanuit het ESM, was dan ook vooral gericht op herkapitalisatie van banken.

- 26 oktober 2011: Raad van Ministers maant Spanje tot nadere beleidsmaatregelen om de economische problemen aan te pakken en het marktvertrouwen te herstellen.
- 25 juni 2012: Spanje dient aanvraag in voor financiële steun bij de eurogroep voor herkapitalisatie van Spaanse banken.
- 4 juli 2012: Spanje bereikt overeenstemming over een noodlening uit de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF). Na inwerkingtreding van het ESM is de lening verstrekt als een ESM-lening.
- 31 december 2013: Spaanse programma loopt af.

Hoeveel noodsteun had Spanje nodig?

Voor Spanje werd medio 2012 een programma van maximaal € 100 miljard afgesproken. Op dat moment was de precieze financieringsbehoefte nog niet bekend.

Hoeveel heeft Spanje ontvangen en uit welke noodfondsen?

De steun aan Spanje is uitbetaald vanuit het ESM, in twee tranches:

- December 2012: een eerste tranche van € 39,5 miljard;
- Februari 2013: een tweede (en laatste) tranche van € 1,8 miljard.

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) verleende enkel technische ondersteuning.

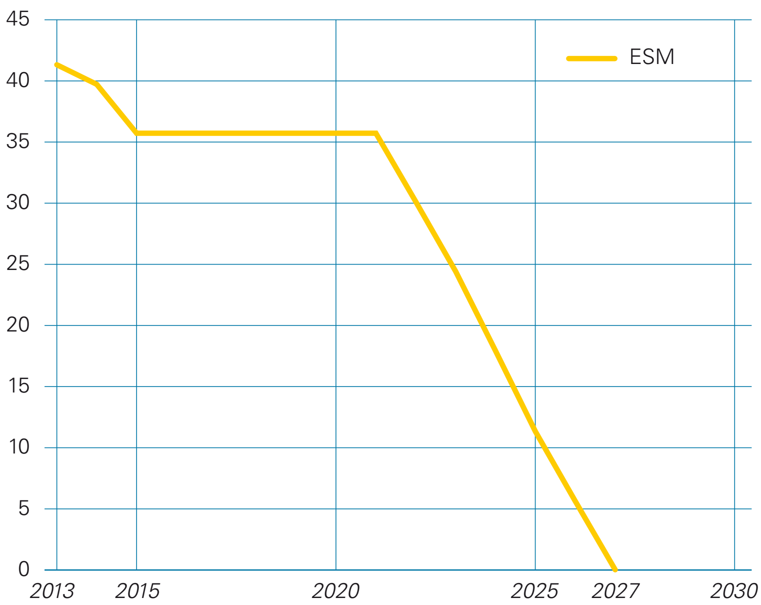
Wat heeft Spanje met dit geld gedaan?

Spanje heeft de noodsteun volledig besteed aan de herkapitalisatie van banken. Het Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), in het Nederlands bekend als Fonds voor de Ordelijke Herstructurering van de Banken (FOHB) ontvangt het geld namens de Spaanse regering en sluist het - onder volledige verantwoordelijkheid van de Spaanse regering - door naar de betrokken financiële instellingen.

Wanneer betaalt Spanje het geld terug?

Alle noodsteun van de EU is verstrekt in de vorm van leningen. Spanje moet deze steun dus terugbetalen. In juli 2014 heeft Spanje € 0,3 miljard aan niet-benutte noodsteun terugbetaald aan het ESM. Tezelfdertijd heeft Spanje € 1,3 miljard vervroegd afgelost. In 2015 heeft Spanje nog eens € 4,0 miljard vrijwillig vervroegd afgelost. De rest van de noodsteun zal Spanje aflossen tussen 2022 en 2026.

Spanje: overzicht uitstaande leningbedragen ESM



Bron: http://www.esm.europa.eu/

Hoe staat Spanje er nu voor?

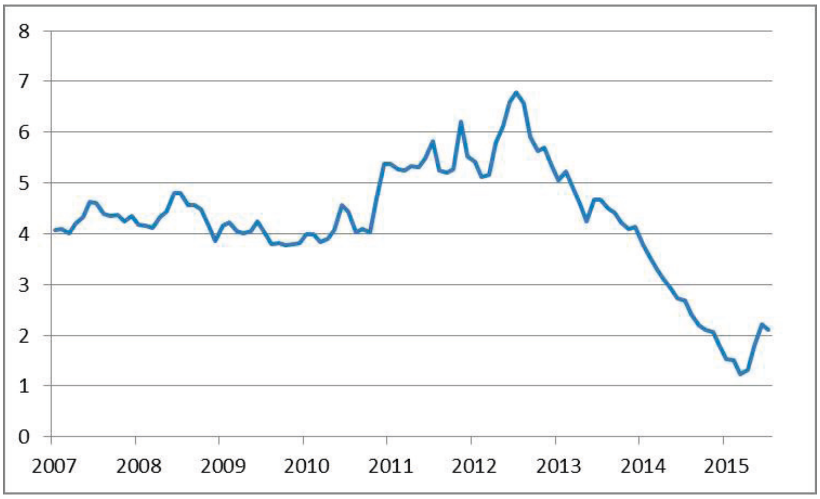
Spanje heeft in december 2013 het ESM-programma verlaten. Overeenkomstig de gemaakte afspraken staat Spanje de komende tijd onder post-programmatoezicht. Dit duurt tot minimaal 75% van de leningen is terugbetaald. Op die manier moet het risico worden verkleind dat een lidstaat terugvalt op beleid dat de financiële stabiliteit en de terugbetaalcapaciteit in gevaar kan brengen. Onder de surveillance zijn al missies uitgevoerd door de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB). In de review van december 2014 constateerden deze instellingen dat de risico's voor het niet terugbetalen van de lening van het ESM op dat moment erg klein zijn.

Er is nog geen informatie beschikbaar over de effectiviteit van de noodsteun aan Spanje. Aan de hand van gegevens van de ECB tonen we hieronder op basis van drie financieel-economische indicatoren hoe Spanje er na een aantal jaren noodsteun voorstaat:

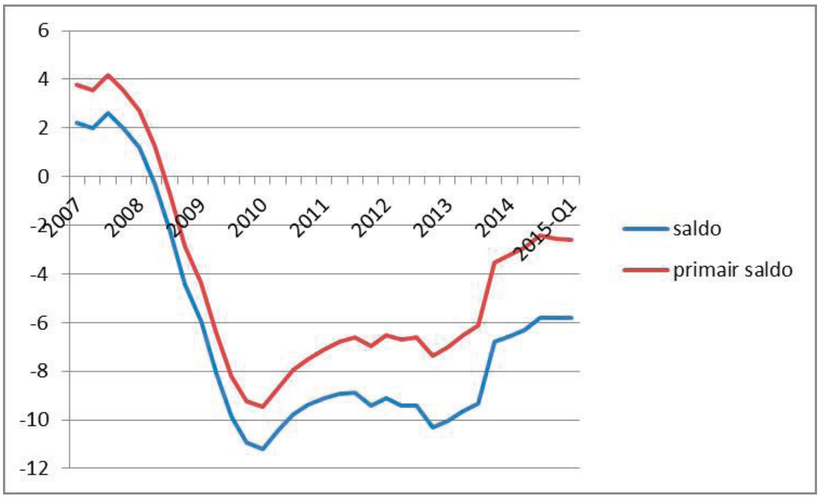
- ontwikkeling van de Spaanse tienjaarsrente 2007 - juli 2015;
- ontwikkeling van het Spaans overheidstekort 2007 - (eerste kwartaal) 2015;
- ontwikkeling van de Spaanse staatsschuld 2007 - (eerste kwartaal) 2015.

De rente en het tekort van Spanje zijn gedaald sinds het doorlopen van het steunprogramma. Indien het tekort wordt gecorrigeerd voor de uitgaven aan aflossingen en rente (primaire saldo) heeft Spanje begin 2015 een tekort op de balans van onder de drie procent.

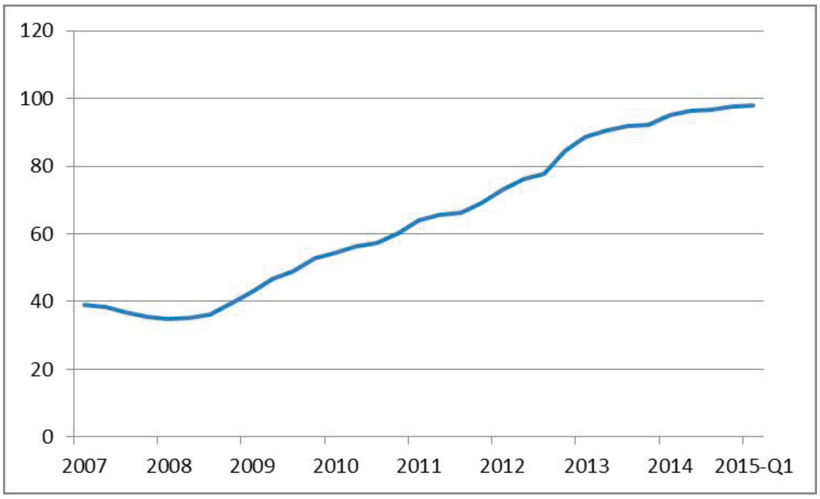
Ontwikkeling Spaanse langetermijnrente (in procenten bbp)



Ontwikkeling Spaanse overheidssaldo (in procenten bbp)



Ontwikkeling Spaanse staatsschuld (in procenten bbp)



Bijlage 3 Gebruikte afkortingen

Bbp	Bruto binnenlands product
BoD	Board of Directors
CBPP	Covered Bonds Purchase Programme
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofinraad	Raadsformatie Economische en Financiële Zaken
EFF	Extended Fund Facility
EFSF	Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit
EFSM	Europees Financieel Stabilisatiemechanisme
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
EU	Europese Unie
EU28	De 28 lidstaten van de Europese Unie
GLF	Griekse Leningfaciliteit
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MoU	Memorandum of Understanding
PSI	Private Sector Involvementprogramme
PwC	PricewaterhouseCoopers
Raad	Raad van Ministers of Raad van de Europese Unie
SBA	Stand-By Arrangement
SMP	Securities Markets Programme
VN	Verenigde Naties
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013). *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014a). *Europees economisch bestuur; Europese coördinatie van begrotings- en macro-economisch beleid en de positie van Nederland.* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014b). *EU-trendrapport 2014; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie.* Den Haag: eigen beheer.

BuZa (2012). *Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden; Doorlichting van een instrument (2000-2011), IOB Evaluatie, nr. 369.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Buiter, W.H. & Rahbari, E. (2010): *Greece and the fiscal crisis in the EMU.* Londen: Citygroup.

DNB (2015): *De Nederlandsche Bank NV jaarverslag 2014.* Amsterdam: De Nederlandsche Bank NV.

ECB (2012). Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London. Website ECB: www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html

ECB (2013). ECB Press release 21 February 2013 - Details on securities holdings acquired under the Securities Markets Programme. Website ECB: www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html

ECB (2014). *Weekly financial statements.* Publication dates 2014. Website ECB: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/wfs/2014/html/index.en.html.

ECB (2015). Inleidende verklaring door President van de ECB Mario Draghi over uitgebreid programma voor de aankoop van activa, Frankfurt, 22-1-2015. Website ECB: www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html

Europese Commissie (2011). *The Economic Adjustment Programme for Greece - Fifth review.* European Economy. Occasional Papers. 87. Brussel.

Europese Commissie (2014). *Post-Programme Surveillance for Ireland; Spring 2014 Report.* European Economy, Occasional Papers 195. Brussel.

Europees Parlement (2012). *Speech by Vitor Caldeira, Hearing of the Committee on Budgetary Control of the European Parliament dd. 24 April 2012.* Website Europees Parlement: www.europarl.europa.eu/.

Europees Parlement (2014a). *Role and operations of the Troika with regard to the euro area programme countries. European Parliament resolution of 13 March 2014 on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries.* Europees Parlement, vergaderjaar 2013-2014, 2013/2277(INI).

Europees Parlement (2014b). *Employment and social aspects of the role and operations of the Troika. European Parliament resolution of 13 March 2014 on Employment and social aspects of the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to euro area programme countries.* Europees Parlement, vergaderjaar 2013-2014, 2014/2007 (INI).

Europees Parlement & Europese Raad (2013). *Verordening (EU) Nr. 472/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit.* Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie, 27-5-2013, L 140, p. 1-10.

Europese Raad (2010a). *Verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU.* Brussel, 11 februari 2010, persverklaring in eigen beheer.

Europese Raad (2010b). *Besluit 2010/320/EU van de Raad van 10 mei 2010, gericht tot Griekenland met het oog op de versterking en verdieping van het begrotingstoezicht en tot aanmaning van Griekenland om maatregelen te treffen om het tekort te verminderen in de mate die nodig wordt geacht om de buitensporigtekortsituatie te verhelpen.* Brussel, document in eigen beheer.

Europese Raad (2010c). *Besluit van de regeringen der lidstaten van de Eurozone, in het kader van de Raad van de Europese Unie bijeen, 10 mei 2010, 9614/10.* Brussel, document in eigen beheer.

Europese Raad (2010d). *Verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende de instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme.* Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie, 12-05-2010, L 118, p. 1. Inwerkingtreding 13 mei 2010.

Financiën (2010a). *Raad voor Economische en Financiële Zaken; Brief van de minister van Financiën over de stabiliteit in het eurogebied.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 21 501-07, nr. 703. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010b). *Raad voor Economische en Financiële Zaken; Brief minister over eurogroepvergadering inzake Griekenland.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 21 501-07, nr. 709. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012a). *Raad voor Economische en Financiële Zaken; Brief van de minister van Financiën over het pakket voor Griekenland.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 21 501-07, nr. 885. Den Haag Sdu.

Financiën (2012b). *Raad voor Economische en Financiële Zaken; Brief van de minister van Financiën over de uiteindelijke afrondende besluitvorming rond het tweede leningenprogramma voor Griekenland.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 21 501-07, nr. 893. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012c). *Voorjaarsnota 2012; Lijst van vragen en antwoorden.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 280, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2012; Lijst van vragen en antwoorden.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605, nr. 16. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014a). *Raad voor Economische en Financiële Zaken; Brief Regering over Informatieprotocol aangaande (ESM-gerelateerde) crisismaatregelen in de eurozone*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2014-2015, 21 501-7, nr. 1217.

Financiën (2014b). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 31. Den Haag: Sdu.

IMF (2012a). *Spain: Financial Stability Assessment; IMF Country Report No. 12/137*. Washington: Internationaal Monetair Fonds.

IMF (2012b). *Final Assessment of Spain's eligibility for an EFSF/ESM loan to recapitalize certain financial institutions. Joint report provided by the Commission, in liaison with the ECB, EBA and IMF, 26 June 2012*. Washington: Internationaal Monetair Fonds.

IMF (2013). *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement; IMF Country Report No. 13/156*. Washington: Internationaal Monetair Fonds.

IMF (2015). *Ex Post Evaluation of exceptional access under the 2010 Extended Arrangement. IMF Country Report No. 15/20, Ireland*. Washington: Internationaal Monetair Fonds.

Jacobs, B. (2012): *Inbreng rondetafelgesprek over de Economische en Monetaire Unie Tweede Kamer, 2 december 2012*. Rotterdam: Eurasmus Universiteit.

Minesterio de Economica y Competetividad (2012). Press Release: *Oliver Wyman estimates the Spanish banking system's capital needs at close to €60 billion*. Website Banco d' Espana: www.bde.es.

Raad van Ministers (2009). *Beschikking van de Raad van 27 april 2009 betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Griekenland (2009/415/EG)*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie, 30-5-2009, L 135, p. 21-22.

Raad van Ministers (2010). *Buitengewone zitting van de Raad Economische en Financiële Zaken*, Brussel, 9/10 mei 2010, 9596/10 (Presse 108), persmededeling in eigen beheer.

Szczerbowicz, U. (2012). *The ECB unconventional monetary policies: have they lowered market borrowing costs for banks and governments?* CEPII, WP No 2012-36. Parijs: eigen beheer.

Onderzoeksteam

Dhr. dr. P.J.A.J. van Roozendaal (projectleider)
Dhr. drs. R. Dijkstra
Dhr. mr. R.M.G. Hub
Dhr. P.E. Jongenotter
Mw. drs. F.J. Melker CIA
Mw. drs. J. van Roon

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Alexandros Michailidis / Demotix

Den Haag, september 2015

Algemene Rekenkamer

Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis

Inzet van de Europese noodfondsen tussen 2010 en 2015

2015

